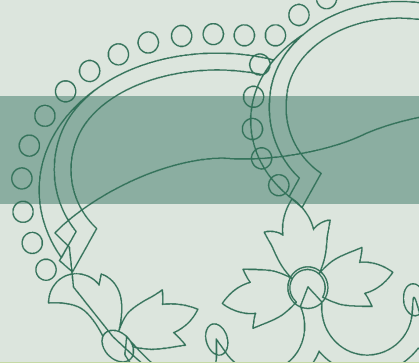


Colección

**ADMINISTRACIÓN LOCAL
Y AUTONÓMICA**



Gobernanza y Administraciones territoriales para la próxima generación

COORDINADORES

JORGE HERNÁNDEZ-MORENO
CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

AUTORES

MARÍA ÁNGELES ABELLÁN LÓPEZ
BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ
CRISTINA ARES CASTRO-CONDE
ENRIQUE BENÍTEZ PALMA
DANIEL CATALÁ-PÉREZ
MARÍA ELICIA CORTÉS CEDIEL
SILVIA DÍEZ SASTRE
ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA
MARÍA JOSÉ GARCÍA SOLANA
MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA
JEAN-BAPTISTE HARGUINDEGUY
JORGE HERNÁNDEZ-MORENO
RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO
MARIO KÖLLING
CRISTINA MONGE
CARMEN NAVARRO
GONZALO PARDO BENEYTO
GEMA PASTOR ALBALADEJO
SIMÓN REGO



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GOBERNANZA Y ADMINISTRACIONES TERRITORIALES
PARA LA PRÓXIMA GENERACIÓN

GOBERNANZA Y ADMINISTRACIONES TERRITORIALES PARA LA PRÓXIMA GENERACIÓN

COORDINADORES

Jorge Hernández-Moreno
Cristina Ares Castro-Conde

AUTORES

María Ángeles Abellán López
Bernabé Aldeguer Cerdá
Cristina Ares Castro-Conde
Enrique Benítez Palma
Daniel Catalá-Pérez
María Elicia Cortés Cediell
Silvia Díez Sastre
Roberto Fernández Llera
María José García solana
Moneyba González Medina
Jean-Baptiste Harguindeguy
Jorge Hernández-Moreno
Rafael Jiménez Asensio
Mario Kölling
Cristina Monge
Carmen Navarro
Gonzalo Pardo Beneyto
Gema Pastor Albaladejo
Simón Rego

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2023

Colección: ADMINISTRACIÓN LOCAL Y AUTONÓMICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación / coordinadores, Jorge Hernández-Moreno, Cristina Ares Castro-Conde ; autores, María Ángeles Abellán López, ... [et al.]. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2023. – 368 p. ; 24 cm. – (Colección Administración Local y Autonómica)

Bibliografía en cada capítulo

ISBN 978-84-7351-765-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-766-9 (formato electrónico). – NIPO 100-23-014-X (formato papel). – NIPO 100-23-016-9 (formato electrónico)

I. España-Administración pública. 2. Gobernanza. 3. Pandemia. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie. IV. Hernández-Moreno, Jorge, coord. V. Ares Castro-Conde, Cristina, coord. VI. Abellán López María Ángeles

351(4-672UE)

Primera edición: septiembre 2023

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-765-2 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-766-9 (formato electrónico)

NIPO: 100-23-014-X (formato papel). – NIPO: 100-23-016-0 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-23008-2023

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: Podiprint

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

Lista de autores	15
Introducción: Fondos de la Unión Europea y modernización administrativa en España	21
<i>Cristina Ares Castro-Conde</i>	
<i>Jorge Hernández-Moreno</i>	

Bloque I

GOBERNANZA MULTINIVEL Y RESPUESTA A LA PANDEMIA DE COVID-19

Capítulo I. Gobernanza multinivel de la Unión Europea: implicaciones del <i>Next Generation EU</i> y el marco financiero plurianual 2021-2027	33
<i>Mario Kölling</i>	
<i>Jorge Hernández-Moreno</i>	
I. Introducción	33
II. Marco conceptual y analítico: ¿cómo capturar el alcance de los cambios en el sistema de gobernanza multinivel de la UE? ...	35
2.1. Gobernanza multinivel de la UE	35
2.2. Institucionalismo histórico y UE	37
III. Dinámicas de continuidad y cambio en la gobernanza multinivel de la política de cohesión (1988-2022)	40
3.1. Primera dinámica: aumento del uso de instrumentos de condicionalidad	42
3.2. Segunda dinámica: cambios en la estructura de GMN de los nuevos instrumentos	46

3.3. Tercera dinámica: limitación de los recursos del presupuesto de cohesión de la UE	47
3.4. Cuarta dinámica: disminución de las regiones con competencias legislativas como (principales) receptoras de la política de cohesión.	48
IV. Conclusiones	49
Referencias	50

Capítulo II. El modelo territorial español: la pandemia de COVID-19 como prueba de *stress* para las administraciones 57

Jorge Hernández Moreno
Jean-Baptiste Harguindeguy

I. Introducción	57
II. Política multinivel y crisis: una literatura en auge	59
2.1. Las crisis y el dilema de la centralización	59
2.2. La gestión territorial del COVID-19 en perspectiva comparada	60
III. El Estado autonómico: un diseño federal bajo presión.	62
3.1. De la descentralización a la recentralización	62
3.2. De la centralización a la cogobernanza	66
IV. Relaciones intergubernamentales a pleno régimen.	67
4.1. La coordinación prepandemia en el Estado autonómico . .	67
4.2. La reacción de los instrumentos de cooperación ante la pandemia	76
V. Conclusiones	81
Referencias	83

Bloque II

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES ESPAÑOLAS

Capítulo III. <i>Next Generation EU</i> y ajustes en el sistema administrativo de la UE y en las burocracias españolas. <i>Eppur si muove</i>	93
---	----

Cristina Ares Castro-Conde

I. Introducción	93
---------------------------	----

II. La emergencia de la dimensión administrativa de la UE como columna vertebral de este sistema político	94
III. Cambios en el presupuesto de la UE asociados a la transformación de las Administraciones Públicas nacionales	102
III. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y modernización administrativa	106
IV. Conclusiones	109
Referencias	111
 Capítulo IV. Diez (hipó)tesis sobre (el déficit de) las capacidades ejecutivas de las Comunidades Autónomas	 115
<i>Rafael Jiménez Asensio</i>	
I. Introducción	115
II. Hipótesis primera: Las Comunidades Autónomas son niveles de gobierno territorial con vocación predominantemente ejecutiva	117
III. Hipótesis segunda: El Estado autonómico se ha construido de espaldas a los mecanismos de cooperación y colaboración, cuyos instrumentos de integración son muy endebles y, en algunos casos, inexistentes	119
IV. Hipótesis tercera: las Comunidades Autónomas funcionan como compartimentos estancos o estructuras territoriales aisladas, presuntamente autosuficientes y sin apenas intercomunicación entre ellas.	120
V. Hipótesis cuarta: los sistemas administrativos de las Comunidades Autónomas han seguido el patrón de la Administración del Estado en una fuerte tendencia de isomorfismo institucional	122
VI. Hipótesis quinta: las estructuras de la alta administración y del sector público institucional y empresarial/fundacional de las Comunidades Autónomas han reproducido, asimismo, la configuración del modelo estatal matriz	124
VII. Hipótesis sexta: la politización de la alta administración y de las estructuras de la alta función pública en las Administraciones autonómicas y en su sector público son una constante	125
VIII. Hipótesis séptima: los subsistemas de personal de las Comunidades Autónomas son dominantes cuantitativamente en relación con otros niveles de gobierno	129
IX. Hipótesis octava: los déficits de capacidades administrativas ofrecen un punto crítico en un proceso de débil profesionalización de la función pública autonómica y de la gradual deconstrucción institucional	131

X. Hipótesis novena: las estrechas conexiones entre capacidades administrativas o ejecutivas de las Comunidades Autónomas y calidad institucional.	134
XI. Hipótesis décima: ¿fracaso del autogobierno autonómico o síntomas crónicos de una institucionalidad enquistada?	137
Referencias	139
Capítulo V. Capacidad institucional para la absorción de los fondos europeos en los municipios	141
<i>Carmen Navarro</i>	
<i>Moneyba González Medina</i>	
I. Introducción	141
II. La noción de capacidad institucional y administrativa.	144
III. El fortalecimiento de la capacidad administrativa	145
IV. Percepciones municipales sobre los procesos de captación y ejecución de fondos europeos	147
4.1. Las características de los procesos	149
4.2. La colaboración de los actores	151
4.3. Las claves del éxito.	154
4.3.1. La experiencia previa.	156
4.3.2. La formación específica de los trabajadores.	156
4.3.3. La existencia de una unidad de gestión especializada	157
4.3.4. La participación en redes.	158
V. Conclusiones	159
Referencias	161
Capítulo VI. Órganos de control externo autonómicos y ejecución de fondos europeos: retos en el período de programación 2021-2027	165
<i>Roberto Fernández Llera</i>	
<i>Simón Rego Vilar</i>	
I. Introducción	165
II. El papel de los órganos de control externo autonómicos ante un escenario de cambio de época: los pilares del control externo	166
III. Política de cohesión 2021-2027 y MRR, ¿competición o tándem?: el escenario de actuación del control externo	170
3.1. La política de cohesión europea	171

3.2. El marco 2021-2027 y sus principales características para el control	173
3.3. El impacto de la política de cohesión.	176
3.4. El nuevo escenario <i>Next Generation EU</i>	178
3.5. Política de Cohesión y MRR: ¿competición o tándem? . .	180
IV. Los OCEX, el Tribunal de Cuentas y el PRTR	184
4.1. Marco general de actuaciones fiscalizadoras coordinadas.	184
4.2. El informe horizontal sobre medidas autonómicas preparatorias para el PRTR.	187
4.3. El informe horizontal sobre planes antifraude de las entidades locales	193
4.4. El papel del control externo en relación con la gestión local de los fondos NGEU: balance de situación en 2023	194
4.5. Fiscalización de la ejecución y la gestión del PRTR: un trabajo por hacer	196
V. Conclusiones: la cuarta línea de defensa en la transición del cumplimiento al rendimiento en la auditoría de los fondos europeos	197
Referencias	199
Capítulo VII. Los retos de la Administración territorial para el medio ambiente	201
<i>Cristina Monge Lasierra</i>	
I. Introducción: Un desafío global que no es posible sin la acción local	201
II. Los retos en la aplicación de la Agenda 2030 y el abordaje de los desafíos ambientales: nuevos sistemas de gobernanza	202
2.1. El reto de la transversalidad y los espacios multiactor . . .	203
2.2. El reto de la participación: las Asambleas Ciudadanas como ejercicio innovador	205
2.3. El reto de la transición justa y la creación de espacios de cooperación multinivel	210
III. Los retos de la ordenación del territorio y el refuerzo de competencias municipales	212
IV. El reto de predicar con el ejemplo: compra pública verde.	214
V. A modo de conclusión.	216
Referencias	217

Bloque III

OTROS RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA LA PRÓXIMA GENERACIÓN

Capítulo VIII. La evaluación de políticas públicas: desafíos y experiencias en España y América Latina	223
<i>Daniel Catalá-Pérez</i>	
I. Introducción	223
II. Sistemas de evaluación y desarrollo de capacidades de evaluación	226
1.1. La institucionalización de la evaluación	229
1.2. La profesionalización de la evaluación	231
III. Los desafíos de la evaluación en España	234
IV. Algunas experiencias seleccionadas	240
4.1. Fortaleciendo la demanda de evaluación	240
4.2. Fortaleciendo la oferta de evaluación: formación y certificaciones	247
V. Reflexiones finales	248
Referencias	249
Capítulo IX. Desafíos de la contratación pública en el Estado autonómico: actores y agentes intervinientes	253
<i>Silvia Díez Sastre</i>	
I. Introducción	253
1.1. Evolución reciente del Derecho de la contratación pública en España	253
1.2. Rasgos característicos de la contratación pública en España: actores y agentes intervinientes	255
1.3. Planteamiento	257
II. Tipos de Administración en la contratación pública: desafíos a los que hacen frente	257
2.1. Administración activa	258
2.1.1. Tipos de entidades adjudicadoras	258
2.1.2. Órganos de contratación	260
2.1.3. Órganos de asistencia	262
2.1.4. Responsable del contrato	263
2.2. Administración consultiva	264
2.3. Administración directiva	266

2.4. Administración revisora	267
2.5. Administración supervisora	269
III. Perfil de las personas responsables de la contratación pública .	270
IV. Conclusiones	271
Referencias	272
Anexo	274
Capítulo X. Instrumentos de rendición de cuentas. Los casos de España, Italia y Francia en perspectiva comparada . .	275
<i>María Ángeles Abellán López</i>	
<i>Gonzalo Pardo Beneyto</i>	
I. Propósito del capítulo	275
II. Una difícil conceptualización para un término incuestionable. .	277
III. El ejercicio de la rendición de cuentas en España, Italia y Francia.	280
3.1. Nota metodológica	280
3.2. Análisis de los instrumentos de rendición de cuentas	282
3.2. Los objetivos de los instrumentos de rendición de cuentas. .	287
3.3. El objeto de la rendición de cuentas.	290
3.5. Los públicos y foros de la rendición de cuentas	292
IV. Consideraciones finales	295
Referencias	296
Capítulo XI. Retos para la modernización de la transparencia pública en España.	301
<i>Gema Pastor Albaladejo</i>	
<i>Bernabé Aldeguer Cerdá</i>	
<i>María José García-Solana</i>	
I. Introducción	301
II. Marco metodológico y analítico	302
III. Retos institucionales para modernizar y mejorar la transparencia pública estatal en España.	303
3.1. Retos para modernizar y mejorar el marco regulador de la transparencia	303
3.2. Retos para modernizar y mejorar la institución garantista de la transparencia pública estatal	313
IV. Conclusiones	317
Referencias	319

Capítulo XII Retos en materia de participación ciudadana: instrumentos y metodologías en la elaboración de políticas más democráticas	321
<i>María Elicia Cortés Cediel</i>	
I. Introducción	321
II. La participación ciudadana como instrumento de transformación social	322
III. Limitaciones y barreras	326
IV. Tendencias y retos actuales y futuros de la participación ciudadana	331
V. Conclusiones	335
Referencias	336
Capítulo XIII Capacidad administrativa y transformación pública. La automatización de la gestión como mecanismo de mejora administrativa	341
<i>Enrique Benítez Palma</i>	
I. Introducción	341
II. Capacidad administrativa y automatización en el contexto de la Década Digital europea	343
III. Estados Unidos: automatización y pérdida de legitimidad del Estado Administrativo	347
IV. Europa: Reino Unido y Países Bajos como principales referentes	351
V. Automatización de la Administración pública en España	353
5.1. Las actuaciones administrativas automatizadas	353
5.2. La tramitación automatizada de las ayudas concedidas por la Junta de Andalucía para paliar los efectos económicos ocasionados por el COVID-19	357
VI. Conclusiones	360
Referencias	361
Lista de tablas	365
Lista de figuras	367

LISTA DE AUTORES

(por orden alfabético)

MARÍA ÁNGELES ABELLÁN LÓPEZ es Doctora en Derecho (premio extraordinario de doctorado) por la Universidad de Alicante y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora del Departamento de Sociología y Antropología Social e investigadora del Institut Universitari de Creativitat i Innovaciones Educatives de la Universitat de València. Su actividad investigadora ha sido oficialmente reconocida por la CNEAI-ANECA. Es autora de libros, de capítulos y artículos en revistas científicas y participa como IP o como colaboradora en diversos proyectos de investigación. Forma parte de comités editoriales y de diversas asociaciones científicas. Sus principales líneas de investigación son: rendición de cuentas y gestión de la integridad; participación ciudadana, inclusión y educación democrática; instituciones políticas y modernización.

BERNABÉ ALDEGUER CERDÁ es Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Valencia (UV). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y doctor en Derecho. Es autor de medio centenar de artículos académicos y capítulos de libro, junto a varias monografías, sobre democracia paritaria, élites parlamentarias y gestión de la integridad y el buen gobierno en editoriales como Routledge, Tecnos, Tirant lo Blanch, Dykinson, Universitas, Comares, Anthropos, entre otras. También ha participado en más de una veintena de grupos de trabajo y ha presentado más de noventa ponencias en congresos nacionales e internacional. Es miembro del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (UCM), del Observatorio Político Autonómico Valenciano (UV) y de la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA).

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE sirve como profesora titular del Área de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Santiago de Compostela. Es especialista en política de la Unión Europea y política comparada. Ha realizado el Máster en Estudios Europeos Políticos y Admi-

nistrativos 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. Es autora de diversos trabajos académicos sobre temas de la Unión Europea y gobernanza multinivel, entre otras agendas. Sus investigaciones actuales versan sobre la contribución de las Administraciones regionales, incluyendo las parlamentarias, al diseño y ejecución de políticas públicas de la UE.

ENRIQUE BENÍTEZ PALMA es 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).

DANIEL CATALÁ-PÉREZ es doctor en Administración y Dirección de Empresas por la UPV, con Premio Extraordinario de Tesis Doctoral. Es, además, Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios (UPV), M. A. in International Product and Service Management (Hochschule Ansbach) y Máster en Cultura Científica y de la Innovación (UPV – Universidad de Oviedo) además de Experto Universitario en Evaluación de Políticas Públicas (Universidad de Sevilla). Ha realizado estancias becadas en el CSIC y en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y estancias de investigación en la Universidad de Ansbach (Alemania), en la Universidad de Kosice (Eslovaquia), en la Universidad de Helsinki (Finlandia) y en la VU Universidad de Ámsterdam (Países Bajos). Ejerce como profesor de Teoría de las Organizaciones y Dirección Estratégica de Organizaciones Públicas en la UPV. Desde 2020 es el presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE).

MARÍA ELICIA CORTÉS CEDIEL es profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales por la misma universidad desde 2022, sus líneas de investigación se centran en las dinámicas de participación ciudadana basadas en tecnología, con especial interés en el estudio de escenarios de gobernanza en ciudades inteligentes. Además, es Licenciada en Derecho y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid, y realizó un Máster en Gobierno y Administración Pública en la Universidad Complutense de Madrid, obteniendo el premio al Mejor Trabajo de Fin de Máster de la facultad.

SILVIA DíEZ SASTRE es profesora titular de Derecho Administrativo en la UAM (acreditada como Catedrática de Universidad en 2023) y Directora del Instituto de Derecho Local (<www.idluam.org>). Colabora con el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa (<www.cija-uam.org>). Desde 2010 codirige junto a Jesús Colás Tenas el Máster en Contratación Pública Local del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid.

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA es profesor contratado doctor del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, acreditado como profesor titular de universidad desde 2015. Ponente en cursos, congresos y seminarios, también ha sido consultor internacional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Naciones Unidas) y del Banco Asiático de Desarrollo. En 2017 formó parte de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Ha publicado numerosos artículos especializados y varios libros como autor o coordinador. Miembro correspondiente del Real Instituto de Estudios Asturianos. Investigador de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (Rifde). Desde abril de 2019, es el síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y vocal del Comité Ejecutivo de Red Localis. Desde 2021 es miembro del Comité Directivo de la Organización Europea de las Instituciones Regionales de Control Externo del Sector Público (Eurorai).

MARÍA JOSÉ GARCÍA SOLANA es doctora en Ciencia Política, Ciencia de la Administración y RRII (2017) por la UCM. Actualmente es profesora Ayudante Doctora en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, pero con más de veinte años de experiencia docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM) en cursos de grado y de posgrado. Adscrita al Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (UCM), ha participado en numerosos proyectos de investigación. Ha asistido a numerosos Congresos nacionales e internacionales y cuenta con varias publicaciones en revista de reconocido prestigio. Las principales líneas de investigación son gestión pública, colaboración público-privada, cocreación, gobierno y administración local, políticas públicas, transparencia e integridad pública.

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA es doctora en Ciencia Política y de la Administración (Doctor Europaeus), 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). Ha realizado diversas estancias de investigación en el Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano (Italia), en el Centre for Sustainable Planning and Environments de la University of the West of England Bristol (Reino Unido) y en la Escuela de Política y Gobierno de

la Universidad Nacional de San Martín (Argentina), entre otras. También ha trabajado como investigadora de la Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad de la Escuela Gallega de Administración Pública.

JEAN-BAPTISTE HARGUINDÉGUY es doctor en Ciencias Políticas y Sociales (Instituto Europeo de Florencia) y profesor titular en la Universidad Pablo de Olavide. Ha trabajado en varias universidades y centros de investigación en España, Francia, Italia y Canadá. Sus temas de investigación están relacionados con la gobernanza territorial, la política comparada en europea y las políticas públicas. Es autor de varias publicaciones sobre la cooperación transfronteriza en Europa, las lenguas minoritarias, la teoría de las políticas públicas, el impacto de la Gran Depresión sobre la autonomía territorial, los conflictos intergubernamentales, los índices de descentralización, las élites periféricas en las instituciones del Estado central y los referéndums de independencia.

JORGE HERNÁNDEZ-MORENO es Investigador en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC). Graduado en Relaciones Internacionales (UCM) y Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (IUIOM-UIMP). Ha sido beneficiario de un contrato de Formación del Profesorado Universitario (FPU), realizado estancias becadas en el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y estancias de investigación en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la *Università degli studi di Milano*. Forma parte del Grupo de Investigación Constitución, Integración, Poder y Territorio (UNED) y es miembro de la red internacional *Intergovernmental Coordination from Local to European Governance Action* (COST Action CA20123). Desde 2021 es Secretario Académico y de Redacción de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP). Su investigación se centra en la gobernanza territorial de los Estados del Bienestar y las políticas sociales, el federalismo comparado y la reforma del Estado autonómico.

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO es doctor en Derecho por la UPV/EHU (1988). Es, en la actualidad, consultor de Administraciones Públicas. Catedrático acreditado de Universidad por la ANECA y la AQU. Ha sido funcionario del Gobierno Vasco (Letrado y responsable servicio de estudios del IVAP), así como profesor de las Universidades del País Vasco, Pompeu Fabra y Ramon Llull (ESADE). También ha impartido docencia en diferentes universidades europeas y latinoamericanas. Fue director de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona (2003-2007) y director de la Fundación Democracia y Gobierno Local (2010-2012). Forma parte de los Consejos de Redacción de la *Revista Documentación Administrativa*, *Revista Vasca de Administración Pública* y de la *Revista Vasca de Organizaciones Públicas y Gestión de per-*

sonas. Autor de más de veinte libros y numerosos artículos en revistas especializadas. Gestiona el blog *La Mirada Institucional*.

MARIO KÖLLING es Profesor contratado doctor y coordinador del grado en el departamento de Ciencia Política de la UNED e investigador de la Fundación Manuel Giménez Abad. Participa en varios proyectos de investigación: desde 2022 es Working package leader del Proyecto LEGITIMULT, financiado por el programa marco de investigación e innovación de la Unión Europea para el período 2021-2027 Horizon, y desde 2021 es investigador principal con Cesar Colino del proyecto: «Reformas institucionales en sistemas multinivel: Paradigmas, limitaciones, procesos y resultados» (PID2020-116659GB-I00). Sus líneas de investigación abarcan temas metodológicos de la descentralización territorial y la gobernanza multinivel. Desde el año 2011 es coeditor de la revista electrónica *Cuadernos Giménez Abad* y responsable de la sección «Federalismo comparado».

CRISTINA MONGE es politóloga y doctora por la Universidad de Zaragoza, donde imparte clases de sociología. Sus áreas de interés son la sostenibilidad y la calidad democrática, y en especial la gobernanza para la transición ecológica, asuntos en los que trabaja en centros de investigación como Gubernance, el BC3 y el itdUPM, o en el patronato de Ecodes. Forma parte del consejo asesor de Llorente y Cuenca y de la revista *Ethic*. Desde 2018 participa en el Foro de Gobierno Abierto, desde 2019 en el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo y en el Grupo asesor del proyecto de la presidencia del Gobierno de España, «Cumpliendo». Es autora de *15M: Un movimiento político para democratizar la sociedad* (2017), y coordinadora de la obra colectiva *Tras la indignación. 15M: Miradas desde el presente* (2021). También es coautora, junto con Raúl Oliván, de *Hackear la Política* (2018), y con J. J. Verón de *La Iniciativa Social de Mediación de los conflictos del agua en Aragón* (2019).

CARMEN NAVARRO 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.

GONZALO PARDO BENEYTO es Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH). Profesor e investigador en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Ha sido consultor de instituciones públicas y ha ejercido como director de investigación en Instituto Medi-

terráneo de Estudios de Protocolo – Centro Adscrito UMH. Cuenta con numerosas publicaciones y participa en proyectos de investigación; además, su labor investigadora ha sido reconocida con un sexenio. Forma parte de comités y miembro de diversas asociaciones y redes científicas. Sus principales líneas de investigación son la modernización administrativa, las políticas de participación y la aplicación de la gestión de la integridad y la rendición de cuentas en el ámbito público.

GEMA PASTOR ALBALADEJO es profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM) desde el año 1999. Además, ha sido directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) durante ocho años (2014-2022). Sus principales líneas de investigación giran en torno a los temas siguientes: Modernización administrativa; Gestión Pública; y Políticas Públicas. En la actualidad, su foco de interés se ha situado en la transparencia pública y, por ello, dirige el Máster Propio de la UCM en Transparencia y Buen Gobierno desde hace seis cursos académicos. Así mismo, ha impartido conferencias y seminarios en diferentes universidades europeas (Università di Firenze, Università di Bologna, Università Federico II di Napoli y Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, entre otras).

SIMÓN REGO VILAR es el Consejero responsable del Área de Corporaciones Locales y Presidente de la Sección de Fiscalización del Consello de Contas de Galicia. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y especialista universitario en Administración local por la Universidad de Santiago de Compostela; Máster en Gestión Pública por la Universitat Pompeu Fabra-Autònoma de Barcelona y ESADE. Funcionario de carrera del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado especialidad jurídica y miembro de la Red Local de Administración Pública (Red Localis). A lo largo de su trayectoria profesional desempeñó responsabilidades, especialmente vinculadas a la gestión de fondos europeos, tanto en el ámbito central como autonómico y local. Coordinador de la obra de reciente publicación *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE*. También es autor de diversos artículos en revistas especializadas españolas. Ha sido ponente en los Encuentros Técnicos de los OCEX, X Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público o en el Seminario de la Organización Europea de Órganos Regionales de Control Externo.

INTRODUCCIÓN

FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA

Cristina Ares Castro-Conde

Universidad de Santiago de Compostela

Jorge Hernández-Moreno

Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Esta obra coral ve la luz en 2023, coincidiendo con la quinta presidencia española del Consejo de la Unión Europea (UE), desarrollada trece años después de la cuarta (2010). Las primeras ocasiones de coordinación de los trabajos institucionales en el ámbito del Consejo de Ministros por parte de España se presentaron en 1989, 1995 y 2002, cuando el Consejo Europeo no se había institucionalizado todavía —lo que ocurrió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009—, como tampoco la figura de su presidente permanente. A causa de la masiva ampliación del número de Estados miembros de la UE a lo largo de los últimos dos decenios —desde 2004, se incorporaron trece nuevos países—, la ventana de oportunidad para un país que se abre con la presidencia semestral del Consejo de la UE para la reflexión sobre el impacto de su membresía europea es cada vez menos frecuente; al tiempo que menos relevante desde el punto de vista de la UE en su conjunto, donde otras instituciones y presidencias, señaladamente de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, han ido ganando competencias y visibilidad política.

Al lector menos atento a los cambios en la gobernanza de la UE quizá le haya sorprendido el área temática en la que se inserta este libro, situado en la intersección entre los fondos de la Unión y la modernización administrativa en España. El hilo del que tiran todas las contribuciones a esta obra colectiva, abordado desde diferentes puntos de vista y marcos analíticos, es la transfor-

mación de las Administraciones públicas para ajustarlas a las demandas de la sociedad y sus crecientes y variadas tareas en distintas fases de la elaboración de políticas públicas. Entre ellas, destacan las relativas a la ejecución de las inversiones del presupuesto de la UE y la obtención de los resultados buscados con los elementos redistributivos y distributivos de las políticas europeas. En este sentido, cabría desear que las reformas e inversiones del componente 11 del Plan Español de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) (Gobierno de España, 2021: 154) se conviertan en palancas capaces, al fin, de facilitar un debate amplio y participativo sobre los retos y reformas pendientes en las burocracias españolas para la próxima generación.

Tristemente, el debate acerca de la modernización de las Administraciones públicas en este país se ha enquistado en la agenda política, como no podría ser de otro modo, toda vez que se ha asociado a programas de recortes y trufado de ambiciones difusas de adelgazamiento de estas organizaciones públicas. Diversos factores explicarían este escenario, como la presencia de posiciones ideológicas que suponen al mercado e incluso a la familia tradicional superioridad como provisos de bienestar. También, inercias de carácter cultural —los españoles «no aman» a los funcionarios— y político —demasiados funcionarios desean hacer carrera política y los políticos no siempre saben relacionarse con los burócratas de libro, orientados al reconocimiento de sus pares y el interés general—.

Se ha argumentado que, en este país, «el problema de fondo que tienen las Administraciones públicas (es) la falta de complicidad de la sociedad hacia ellas» o que estas se han legitimado «por la vía de sus actuaciones» y «la sociedad se lo reconoce en índices muy concretos de satisfacción» (Ramíó, 2015: 37). Además, continúa pendiente la incorporación de incentivos para frenar tanto la politización de la burocracia como la burocratización de la política (Dahlström y Lapuente, 2017: 28), que coadyuvarían a hacer avanzar, sobre terreno más firme, otros ajustes necesarios hoy en la organización y funcionamiento de las Administraciones públicas.

Para clarificar, resulta fundamental comprender que «la separación de las carreras (de políticos y burócratas) favorece el buen gobierno porque genera un sistema integrado de controles y contrapesos mutuos entre cargos públicos, de modo que estos responden mediante distintos canales de rendición de cuentas (los políticos ante los electores y los burócratas antes sus pares profesionales). Esto desincentiva la corrupción y el gasto derrochador y crea un ambiente en el que las perspectivas de los empleados públicos no dependen de tener un protector sino de su rendimiento laboral, lo que contribuye a la eficacia del gobierno. Es más, un sistema de carreras separadas hace que la innovación y la reforma de la gestión pública sean más probables, lo que a su

vez explica por qué los países con instituciones de gobierno de alta calidad siguen teniendo rendimientos muy altos incluso cuando sufren *shocks* externos» (Dahlström y Lapuente, 2017: 29-30).

También, como nos recuerda Rafael Jiménez Asensio, autor del capítulo cuarto de este libro, en su monografía *El legado de Galdós. Los mimbres de la política y su «cuarto oscuro» en España* (2023), «la conformación de una política banderiza o de trincheras, basada en esa concepción binaria de amigos/enemigos, y que tenía por lema el exterminio del contrario o, en el mejor de los casos, su exclusión de las mieles del poder en un ejercicio de la política gubernamental exclusivamente orientado a gobernar para los nuestros, ha tenido un impacto notable a lo largo de la historia, pero aún han quedado huellas más que evidentes de tan patológica forma de hacer política en el país de nuestros días» (Jiménez Asensio, 2023: 273-274).

Quizás, debido a estos factores, entre otros, los instrumentos de políticas de la UE dirigidos a la protección de sus intereses financieros resultan particularmente útiles a España, como a otros Estados miembros, para apuntalar su senda de cambio político y administrativo.

En cualquier caso, las transformaciones en curso para dar forma a las Administraciones españolas de la próxima generación están llamadas a combatir múltiples «deficiencias crónicas» que limitan la capacidad para lograr mejores resultados con las políticas públicas, como las señaladas por Carlos Sebastián en una pieza corta publicada en *Agenda Pública*, al inicio de la pandemia de COVID-19, titulada «Sobre las capacidades del Estado en España». Se trataría de reflexionar acerca de las consecuencias negativas: del desgobierno o de «anunciar programas o medidas cuyo objetivo no es el explicitado», el denominado «síndrome del BOE»¹, la falta de claridad en el diseño de programas, los cambios continuos sin fundamento en el diseño de políticas, las insuficiencias en materia de transparencia sobre las evidencias que informan las decisiones públicas y los datos de ejecución, así como en la gestión de los programas, la escasa trayectoria de evaluación independiente de estos programas, y falta de rendición de cuentas por los resultados de las políticas públicas (Sebastián, 2020).

Además, convendría ampliar el espacio en la agenda de transformación de las burocracias españolas dedicado a la institucionalización y el fortalecimiento de relaciones entre distintos perfiles de burócratas al servicio de Administra-

¹ Esto es, «considerar que una medida o programa se ha realizado por su mera publicación en el Boletín Oficial del Estado, descuidando su cumplimiento y la medición de sus resultados» (Sebastián, 2020).

ciones públicas de diferentes ámbitos territoriales, incluidos diversos departamentos de la Comisión Europea y otras instituciones y órganos de la Unión.

Por otra parte, en España, la pandemia de COVID-19 ha contribuido a evidenciar la presencia de importantes desafíos en materia de coordinación y cooperación intergubernamental, así como la necesidad de superar las brechas de información, capacidad y fiscales en programas de política pública transversales o intersectoriales (Colino, 2021; Mattei y Del Pino, 2021; Navarro y Velasco, 2022). Ámbitos ligados al Estado de Bienestar, como la sanidad o los cuidados de larga duración, traspasan las fronteras organizativas y jurisdiccionales de Departamentos (Ministerios y Consejerías) y Gobiernos, lo que supone un serio desafío para los decisores y gestores públicos de todos los niveles territoriales (Del Pino *et al.*, 2020; Pereira-Puga *et al.*, 2023; Hernández-Moreno *et al.*, 2023).

Por todo lo anterior, esta obra colectiva es fruto de la preocupación y el trabajo de un equilibrado equipo de destacados colegas y profesionales al servicio de distintas instituciones para actualizar los desafíos de la transformación en curso de las burocracias de ámbito regional y local, incorporando algunos elementos en perspectiva comparada con otros países y regiones que coadyuvan al análisis del caso español. En este sentido, aprovechamos los aprendizajes surgidos de las dificultades experimentadas durante la gestión de la pandemia y la oportunidad que supone la inclusión de algunos retos e inversiones en materia de modernización administrativa en el PRTR.

El libro se estructura en tres bloques interrelacionados. El primero, con el objetivo de enmarcar y contextualizar la estructura política y administrativa del caso español, examina los desafíos de la gestión de la pandemia de COVID-19 en sistemas de gobernanza multinivel. En concreto, el capítulo de Mario Kölling y Jorge Hernández-Moreno, se centra en los cambios introducidos por Next Generation EU y el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 en la gobernanza de la UE, especialmente en la política de cohesión. A partir de un novedoso marco analítico, los autores identifican la existencia de cambios en los instrumentos de las políticas presupuestarias (como el aumento de la condicionalidad), así como en la jerarquía de objetivos de estas políticas (incremento de nuevos objetivos políticos en proporción a los tradicionales, o reducción del peso de esta política dentro de las políticas redistributivas).

En el segundo capítulo de este primer bloque, Jorge Hernández-Moreno y Jean-Baptiste Harguindeguy analizan la reacción y el funcionamiento del modelo territorial español —el «Estado autonómico»— a la crisis de la COVID-19. Para los autores, la pandemia exacerbó las tensiones latentes en el sistema federal español entre centralización y descentralización, bilateralismo y multilateralismo, así como entre lealtad y deslealtad federales. A

grandes rasgos, los autores llegan a la conclusión de que la evolución de la arquitectura territorial española no volvió a su punto de partida prepandémico. Tal y como atestiguan los cambios cuantitativos y cualitativos observados en materia de relaciones intergubernamentales, aparecieron y se reactivaron múltiples instrumentos de coordinación para acelerar y facilitar la capacidad de reacción del sistema frente a la crisis. No obstante, estos autores también señalan que quizá sea demasiado pronto para hablar de una revolución «copernicana» en las estructuras de gobernanza multinivel españolas, al no haber pasado el tiempo suficiente para comprobar si estos cambios (especialmente en la coordinación vertical) son de carácter estructural o meramente coyunturales.

El segundo bloque del libro versa sobre la adaptación de las Administraciones territoriales españolas a la implementación de políticas públicas de la UE. El capítulo de Cristina Ares justifica por qué los años de vigencia del marco financiero plurianual iniciado en 2021 podrían suponer un buen ciclo para España en materia de modernización administrativa. A los cambios progresivos en la gobernanza económica de la UE y los acumulados en distintos procesos de elaboración de políticas de la Unión se añaden nuevos esquemas de control financiero y político asociados a la defensa de los intereses financieros de esta y los desembolsos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, principal vehículo del Instrumento de Recuperación Next Generation EU. Resulta asimismo relevante la institucionalización de una nueva política de la Unión de gobernanza y Administraciones públicas, entre otras novedades. En el plano de las herramientas de análisis, el capítulo destaca la utilidad de la noción «sistema administrativo multinivel», que a diferencia de la idea de gobernanza multinivel (GMN), emplea las organizaciones públicas y sus diversos departamentos como unidades de análisis, captura la diferenciación organizacional y pone el foco en las capacidades administrativas de los distintos ámbitos territoriales.

El capítulo de Rafael Jiménez Asensio, a continuación, se centra en las capacidades administrativas de las Administraciones autonómicas desde su inicial construcción hasta el momento actual, contexto en el que se advierten síntomas evidentes de agotamiento del modelo institucional y organizativo, que se manifiestan en una cierta esclerosis y falta de energía en la transformación de sus estructuras, procesos y gestión de personas. A partir de la formulación de diez hipótesis, analizadas pormenorizadamente con la evidencia empírica disponible, el autor llega a la conclusión de que, después de varias décadas de desarrollo territorial, las capacidades ejecutivas de las Comunidades Autónomas, marcadas por una clara vocación de prestación de servicios (en su mayoría ligados a las políticas del Estado de Bienestar) se han visto

claramente debilitadas, marcadas en gran medida por un proceso de desfondamiento y deconstrucción.

Moneyba González y Carmen Navarro, por su parte, centran su contribución en la capacidad institucional de los gobiernos municipales para captar y ejecutar fondos de la Unión. Identificar convocatorias, preparar proyectos, trabajar en clave relacional o adaptarse a culturas procedimentales diferentes son algunas de las muchas destrezas que se activan en las Administraciones locales al concurrir a convocatorias europeas. Este estudio parte de la premisa de que un óptimo rendimiento en materia de proyectos europeos requiere de unos niveles adecuados de capacidad institucional, de los que la Administración municipal no siempre dispone. A partir de datos propios obtenidos de cuestionarios y entrevistas a responsables políticos y técnicos municipales en la Comunidad de Madrid sobre las características de los procesos, los actores intervinientes y las claves del éxito en la obtención de fondos europeos, este capítulo aporta un valioso conocimiento sobre las formas en que se manifiesta la capacidad institucional en este ámbito y cómo su despliegue permite afrontar el reto de absorber eficazmente unos recursos muy valiosos para el desarrollo de las comunidades locales.

Después, el capítulo de Roberto Fernández y Simón Rego analiza la lógica de la innovación presente en los órganos de control externo autonómicos (OCEX) y su vinculación con la ejecución de los fondos de la Unión. Para ello, parten, en primer lugar, del perfil institucional de los OCEX, sus principales características y las novedades del nuevo entorno de la Unión en el período de programación 2021-2027. Los autores señalan que los OCEX han sufrido un proceso gradual de transformación, como consecuencia de las sucesivas crisis experimentadas desde la Gran Recesión de 2008. La tradicional función de vigilancia *ex post*, se complementa con una función de generación de evidencias sobre los resultados, y progresivamente, los impactos de los programas de intervención pública. En palabras de los autores «se configura así el control externo como la cuarta línea de defensa en la transición del cumplimiento al rendimiento en la auditoría de los fondos europeos».

Para rematar este segundo bloque, Cristina Monge analiza los retos de la aplicación de la Agenda 2030, como caso paradigmático de integración entre lo local y lo global, y urgencia para optimizar los instrumentos de coordinación y cooperación entre niveles de gobernanza. La autora aborda también otros desafíos de carácter medioambiental, como los vinculados a la ordenación del territorio y la compra pública verde. Su capítulo llama la atención sobre la necesidad de tejer complicidades con actores del entorno para lograr impulsar los retos medioambientales, particularmente exigentes para las organizaciones públicas.

Finalmente, el tercer bloque del libro se dedica a otros desafíos clave de las Administraciones públicas para servir de forma más eficaz, eficiente y justa a los ciudadanos españoles de la próxima generación. El primer capítulo del bloque pone el foco en la evaluación de políticas públicas como una práctica sistémica e institucionalizada. Daniel Catalá-Pérez revisa en profundidad y en perspectiva comparada una serie de experiencias en materia de evaluación de políticas que resultan inspiradoras a la hora de afrontar los desafíos que caracterizan al caso español, como la construcción de un sistema nacional de evaluación, su institucionalización y profesionalización. El autor concluye con un mensaje claro, señalando que para superar los desafíos de la evaluación de políticas «se requiere un compromiso conjunto de los responsables de la formulación de políticas públicas, los evaluadores, los expertos en datos y la sociedad en general».

El capítulo noveno, de Silvia Díez, estudia los desafíos de la contratación pública en el Estado autonómico. Destaca la relevancia económica y política de la contratación pública en las últimas décadas, así como la complejidad de las organizaciones y órganos administrativos que intervienen en estos procesos en España. Para la autora, se requiere tiempo y talento para la clarificación de la distribución de atribuciones y el establecimiento de mecanismos de cooperación. El capítulo propone una tipología de las Administraciones involucradas en la contratación pública y examina sus desafíos a partir del marco normativo de la Unión y nacional, así como diversas problemáticas de gestión administrativa. Se proponen mejoras en la calidad de las normas para evitar criterios contradictorios, y se apuesta por la especialización y la profesionalización, a fin de disminuir el alto grado de juridificación en este ámbito, en beneficio del interés general y la promoción del buen funcionamiento del mercado.

A continuación, el capítulo de María Ángeles Abellán y Gonzalo Pardo ofrece un estudio comparativo de las experiencias de rendición de cuentas gubernamentales en España, Francia e Italia, a través de los ejercicios *Cumpliendo*, *Baromètre des résultats de l'action publique* y *Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo*, respectivamente. Mediante el análisis de contenido de documentos publicados por los tres ejecutivos, sitios en Internet institucionales y normas en este ámbito, y empleando un esquema propio para la codificación, identifican similitudes y diferencias en el objeto, los objetivos y los destinatarios de la información producida a través de estos ejercicios de rendición de cuentas en tres países centrales en la UE hoy. Los autores destacan las diferencias entre el instrumento italiano, de carácter jurídico-legislativo, frente al español, dirigido a la creación de confianza institucional, y el galés, asimismo con múltiples destinatarios y que se enmarca, este último, en la transformación del Estado. Sin embargo, estos tres ejercicios nacionales de rendición de cuentas, entre otras similitudes, dirigen sus productos a las ins-

tituciones de la Unión. Los autores relacionan las diferencias empíricas entre los casos con la necesidad de adaptar el concepto de rendición de cuentas a factores contextuales y del entorno claves.

El capítulo siguiente, de Gema Pastor, Bernabé Aldeguer y María José García-Solana, profundiza en los retos de la transparencia pública. Aporta un estudio del caso español, tras diez años de vigencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), y propuestas de reforma fundamentadas en el acervo de conocimiento generado en los espacios participativos y los foros grupales asociados al IV Plan de Gobierno Abierto, así como datos cualitativos inéditos, creados mediante entrevistas semiestructuradas a académicos de diferentes disciplinas, en los meses de abril y mayo de 2023. Estos desafíos pendientes en el ámbito de la transparencia pública exigen, para estos autores, mejoras en la legislación e innovaciones institucionales, incluida la institucionalización de la evaluación de impacto de la política pública de transparencia, y la provisión de recursos adecuados y suficientes para garantizar la profesionalización de esta evaluación. Los autores llaman la atención sobre la necesidad de abordar la brecha digital, a fin de generar confianza ciudadana o cuando menos evitar su deterioro en los grupos sociales con mayor riesgo de exclusión.

A continuación, María Elicia Cortés se ocupa del estudio de los instrumentos y metodologías para la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos han ganado acceso a la esfera institucional participando activamente en la toma de decisiones, a la que incorporan sus propias ideas, valores y experiencias. Con ello se promueve la calidad democrática de la respuesta a los problemas colectivos. Sin embargo, la forma en la que los ciudadanos realizan dicha participación no siempre es compartida por otros actores que diseñan e implementan los escenarios y políticas de participación, llegando a suponer un riesgo real que limita la colaboración efectiva. Esto no solo reduce los efectos positivos esperables de la participación, sino que puede generar situaciones de desigualdad e incluso vulneraciones de derechos individuales. Para profundizar en estas cuestiones, el capítulo identifica y analiza los principales riesgos que surgen en los procedimientos de participación ciudadana. Su autora elabora un conjunto de retos a los que hacer frente para garantizar la calidad democrática de los procedimientos participativos.

Para terminar, el capítulo de Enrique Benítez coloca en este amplio debate sobre los retos de las Administraciones públicas para la próxima generación la guinda de la automatización de la gestión como contribución al desarrollo de capacidades administrativas para la transformación pública. El autor subraya aspectos relativos a la eficacia de las medidas que ofrecen una solución robo-

tizada, así como a las garantías de los ciudadanos y la obligada protección de sus derechos. Destaca los primeros grandes logros para las Administraciones públicas recogidos en la llamada «Década digital», de acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital» [COM/2021/118 final], o Digital Compass, que versan sobre la prestación en línea de los servicios públicos estratégicos para ciudadanos y empresas, los historiales médicos electrónicos y la extensión del empleo de identificadores digitales. El capítulo aporta, además, conocimiento sobre la conversación actual en Estados Unidos, así como experiencias británicas y neerlandesas.

En definitiva, el libro que tiene en sus manos es el resultado de una iniciativa compartida de un amplio grupo de especialistas en políticas y burocracias públicas, de distintas disciplinas académicas. Desarrolla, como se ha ido desgranando en esta introducción, múltiples ejes sobre los que continuar trabajando, en la academia, en centros de estudios y, sobre todo, en el seno de cada organización pública y en red en el emergente sistema administrativo de la UE.

La meta es fortalecer las capacidades administrativas estratégicas, que coadyuvarán al logro de los objetivos de las políticas públicas que se implementen en cada momento, de acuerdo con los consensos sociales y las mayorías programáticas en cada ámbito territorial del sistema político español y de la UE.

El equipo de personas autoras deseamos que la lectura de este producto resulte de interés para usted y de alguna utilidad pública.

REFERENCIAS

- COLINO, C. (2021). «Los retos de la coordinación y la cooperación en el Estado autonómico», en C. Colino (coord.), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DAHLSTRÖM, C. y LAPUENTE, V. (2017). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona: Deusto.
- DEL PINO, E.; MORENO FUENTES, F. J.; CRUZ-MARTÍNEZ, G.; HERNÁNDEZ-MORENO, J.; MORENO, L.; PEREIRA-PUGA, M. y PERNA, R. (2020). *La gestión institucional y organizativa de las residencias de personas mayores durante la COVID-19: Dificultades y aprendizajes*. CSIC-Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP).

- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 27 de abril. En línea: <<https://planderecuperacion.gob.es/plan-espanol-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia>> (consulta: 29 junio 2023).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2023), *III Informe de ejecución del Plan de Recuperación*, febrero. En línea: <https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-03/20022023_tercer_informe_ejecucion_plan_recuperacion_completo.pdf> (consulta: 29 Junio 2023).
- HERNANDEZ-MORENO, J., PEREIRA-PUGA, M., & CRUZ-MARTÍNEZ, G. (2023). *COVID-19 and Nursing Homes in Decentralized Spain: How Governance and Public Policies Influence Working Conditions and Organizational Responses to the Crisis*. *Administration & Society*.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2023). *El legado de Galdós. Los mimbres de la política y su «cuarto oscuro» en España*. Madrid: Catarata.
- MATTEI, P. y DEL PINO, E. (2021). «Coordination and health policy responses to the first wave of COVID-19 in Italy and Spain». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2): 274-281.
- NAVARRO, C. y VELASCO, F. (2022). «From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic». *Local Government Studies*, 48(2): 191-210.
- PEREIRA-PUGA, M., HERNÁNDEZ-MORENO, J. y CRUZ-MARTÍNEZ, G. (en proceso). *La coordinación institucional durante la pandemia de COVID-19: el caso de las residencias de mayores en España*. Polít. Soc. Madrid.
- RAMÍO MATAS, C. (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid: Tecnos.
- SEBASTIÁN, C. (2020). «Sobre las capacidades del Estado en España», *Agenda Pública*. En línea: <<https://agendapublica.elpais.com/noticia/13569/sobre-capacidades-estado-espana>> (consulta: 29 junio 2023).

BLOQUE I

GOBERNANZA MULTINIVEL Y RESPUESTA
A LA PANDEMIA DE COVID-19

CAPÍTULO I

GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPLICACIONES DEL *NEXT GENERATION EU* Y EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027

Mario Kölling

Universidad de Educación a Distancia (UNED)

Jorge Hernández-Moreno

Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC)

I. INTRODUCCIÓN¹

La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de las instituciones locales, regionales, nacionales y supranacionales para dar respuestas rápidas, efectivas y flexibles a retos sociales y económicos nunca antes conocidos. En este sentido, muchas de las medidas de carácter extraordinario adoptadas para gestionar la crisis tienen (y tendrán) importantes efectos políticos e institucionales a corto y largo plazo. Sin duda, el instrumento excepcional de recuperación conocido como *Next Generation EU*² (en adelante,

¹ El trabajo se ha llevado a cabo dentro del proyecto de investigación «Reformas institucionales en sistemas multinivel: Paradigmas, limitaciones, procesos y resultados» (PID2020-116659GB-I00).

² Regulado por el Reglamento (UE) 2020/2094 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (en vigor desde el 23 de diciembre de 2020), el *Next Generation EU* es un instrumento temporal de recuperación dotado con más de 800.000 millones de euros. Es el elemento central de la respuesta de la UE a la crisis de la COVID-19 y está destinado a apoyar la recuperación y crear un futuro más ecológico, digital y resiliente, en particular para revitalizar el potencial de

NGEU) y el *Marco Financiero Plurianual 2021-2027*³ (en adelante, MFP 2021-2027), constituyen los dos hitos más importantes de la respuesta supranacional a la pandemia. El NGEU junto con el MFP 2021-2027 han demostrado como los Estados miembros pueden acordar conjuntamente una política —con financiación propia— y «romper» con normas fundamentales de la cooperación supranacional, como la no emisión de deuda común y la no redistribución a gran escala para amortiguar el impacto de las crisis económicas (de la Porte y Jensen, 2021).

En el marco de esta obra colectiva, este capítulo se centra en los cambios introducidos por el NGEU y el MFP 2021-2027 en la gobernanza multinivel (en adelante, GMN) de la UE, especialmente en la política de cohesión. El objetivo principal es observar si estos cambios se limitan a decisiones rutinarias o si, por el contrario, alteran radicalmente los instrumentos y la jerarquía de objetivos que sustentan la política de cohesión, dando lugar a cambios en el sistema de GMN de la UE.

Desde un punto de vista metodológico, esta investigación se basa en el institucionalismo histórico (en adelante, IH) (Pierson, 1996; Goetz y Meyer-Saehling, 2013; Verdun, 2015; Vanhercke y Verdun, 2022) y utiliza el método cualitativo de rastreo de procesos (Bennett y Checkel, 2015; Beach y Pedersen, 2019), con el fin de identificar procesos institucionales y seguir su evolución a lo largo del tiempo. Las principales fuentes de evidencia empírica utilizadas incluyen una extensa revisión de fuentes primarias como textos legales, informes, documentos oficiales de la UE y datos accesibles públicamente. También se han utilizado fuentes académicas relevantes, tanto clásicas como más recientes.

El capítulo se organiza del modo siguiente. Después de esta breve introducción, la sección 2 describe y desarrolla el marco conceptual y analítico de la investigación. La sección 3 aplica nuestro original marco de análisis al caso de la política de cohesión, deteniéndose especialmente en las implicaciones del NGEU y el MFP 2021-2027 para el sistema multinivel de la UE y la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales. Finalmente, se discuten los resultados y se presentan algunas conclusiones, de cara a futuras investigaciones.

crecimiento sostenible y de empleo con objeto de sostener la transición de los Estados miembros de la UE hacia una economía más ecológica y digital.

³ Regulado Reglamento (UE, EURATOM) 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

II. MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO: ¿CÓMO CAPTURAR EL ALCANCE DE LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA UE?

2.1. Gobernanza multinivel de la UE

Desde finales de la década de 1960 y principios de 1970, la importancia de los gobiernos subnacionales (condados, regiones, municipios, provincias, comunidades, a veces incluso barrios de grandes ciudades) y las instituciones internacionales en la gobernanza de las políticas y los asuntos públicos ha aumentado considerablemente (Hooghe *et al.*, 2016; Dardanelli, 2019, 2021). Europa se encuentra en el epicentro de este movimiento —tanto *hacia arriba* como *hacia abajo*— de la autoridad y la responsabilidad pública (Keating, 2017, 2021a, 2021b). Desde la década de 1990, el debate sobre la arquitectura jurisdiccional de Europa convergió en la idea de que la integración europea se había convertido en un sistema de GMN (Hooghe y Marks, 2001; Hooghe y Marks, 2019).

La teoría (o enfoque) de la GMN surgió como alternativa a la incapacidad de la Ciencia Política (en concreto, de las teorías intergubernamentalistas y funcionalistas) para dar respuestas a la transformación del Estado en un contexto político concreto, marcado por la reforma de los Fondos Estructurales (1988), la creación del mercado único con el programa «1992» y la posterior firma del Tratado de Maastricht⁴ en febrero de 1992 (Bailey y De Propris, 2002). Desde un punto de vista conceptual, ningún otro término en los estudios modernos sobre la política de la UE se ha extendido y utilizado tanto como la GMN. Como concepto, ofrece un paradigma fácil y sencillo para comprender y analizar cómo funciona la UE en el día a día, «un artículo de primera necesidad en el armario de la Ciencia Política europea» (Stephenson, 2013: 817). Como señalaron Schmitter (2004) y Kleider (2020), el término tocó la fibra sensible tanto de los responsables políticos —que pronto la incorporaron al debate parlamentario y a la estrategia de sus partidos—, como de los académicos. Gary Marks (1993), definió la GMN como:

«... un sistema de negociación continua entre gobiernos anidados en varios niveles territoriales..., como resultado del amplio proceso de creación institucional y reasignación de la toma de decisiones que ha llevado algunas funciones del Estado anteriormente centralizadas al nivel supranacional y otras al nivel local/regional» (Marks, 1993: 392).

⁴ El Tratado de la Unión Europea (también conocido como Tratado de Maastricht) se firmó el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

En este sentido, la GMN ofreció (y ofrece) a muchos estudiosos un marco conceptual aplicable al análisis de la política de cohesión de la UE (véase Hooghe, 1996; Bache, 1998; Benz y Eberlein, 1999). Según el Comité Europeo de las Regiones (CDR)⁵, la GMN puede definirse como la acción coordinada de la UE, los Estados miembros y los entes locales y regionales, basada en la asociación y destinada a desarrollar y aplicar las políticas de la UE. La política de cohesión se basa en la responsabilidad compartida entre los diferentes niveles de gobierno y recurre a todas las fuentes de legitimidad democrática y a la representatividad de los diferentes actores (CDR, 2009). En los últimos años, este uso funcional para «gobernar» la política de cohesión de la UE ha contribuido a reducir las diferencias económicas, sociales y territoriales entre los Estados miembros y sus entidades subnacionales (Charbit, 2020).

En el marco del *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*⁶, se realizaron varios esfuerzos para revitalizar el concepto de GMN, vinculándolo a nociones como legitimidad, democracia y rendición de cuentas (Stephenson, 2013: 826-827). Para algunos autores, la GMN es un sistema de toma de decisiones orientado principalmente a los resultados de los procesos de negociación, con una gran capacidad para la resolución de conflictos, pero con importantes limitaciones para la rendición de cuentas (Peters y Pierre, 2004). En esta misma línea, Harlow y Rawlings (2006), Benz y Papadopoulos (2006) o Papadopoulos (2010), también apuntaron hacia el hecho de que la GMN inhibe el control democrático⁷.

Con el tiempo, la GMN ha seguido estimulando los debates académicos desde un punto de vista innovador y ecléctico, animando al mismo tiempo a otros programas y agendas de investigación a abordar algunas de las cuestio-

⁵ El Comité Europeo de las Regiones (CDR) es la voz de las regiones y las ciudades de la Unión Europea (UE). Representa a los entes locales y regionales de toda la Unión Europea y asesora sobre las leyes nuevas que tienen un impacto sobre las regiones y las ciudades (el 70 % de la legislación de la UE). El CDR es una asamblea política integrada por 329 miembros y 329 suplentes procedentes de todos los países de la UE (agrupados en partidos políticos y liderados por un presidente) elegidos a nivel local o regional, como, por ejemplo, alcaldes o presidentes de una región. Vienen a Bruselas seis veces al año para debatir dictámenes sobre la propuesta legislativa y acordar resoluciones para medidas adicionales que la UE pueda tomar. Los miembros del CDR cuentan con el apoyo de una administración dirigida por el secretario general.

⁶ Comisión de la UE *Gobernanza Europea. Un Libro Blanco* COM (2001) 428, 25 julio 2001. Para un análisis en profundidad, véase MONTERO, C. C. (2003), «El Libro Blanco sobre la gobernanza», *Revista de estudios políticos*, 119: 485-504.

⁷ Esta crítica se ha hecho extensible a nuevas prácticas de gobernanza en la UE (como el Semestre europeo), acusándolas de demasiado intrusivas para la elaboración de políticas internas democráticas (véase Papadopoulos y Piattoni, 2019).

nes cruciales para la política territorial comparada⁸. Recientemente, en un número especial del *British Journal of Politics and International Relations*⁹, diferentes autores defendieron que la GMN sigue siendo el *modus operandi* de la política de cohesión, y que su extensión a otras políticas de la UE también sería necesaria para mejorar la legitimidad democrática y los resultados de las políticas redistributivas supranacionales (Allain-Dupré, 2020).

2.2. Institucionalismo histórico y UE

Muchos estudios sobre la UE, tanto desde un punto de vista empírico como teórico, han recurrido al IH¹⁰ como cuerpo de ideas y enfoque en el que basar sus análisis (véase Brusis, 2002; Goetz y Meyer-Sahling, 2013; Ertugal, 2021; Bulmer, 2007; Christiansen y Verdun, 2020). A grandes rasgos, el IH fragmenta el análisis del desarrollo de la acción pública/política en el estudio de la continuidad y el cambio institucional a lo largo del tiempo (Bulmer, 2009: 308).

Una parte importante de los partidarios de esta línea de pensamiento, centrados en la idea de continuidad, argumentan que, una vez que un programa, una nueva política o una institución ha emprendido una trayectoria, los costes de revertirla son muy elevados y las normas creadas persisten (Lecours, 2005; Peters, 2019). En el institucionalismo histórico esto se

⁸ Uno de estos programas es el Análisis Subnacional (ASN) (véase, por ejemplo, Giraudy *et al.*, 2019; Giraudy y Niedzwiecki, 2021). Desde principios de la década de los 2000, este programa se ha convertido en un método de investigación más definido, formal e importante para el análisis comparativo. El ASN se define como una estrategia de investigación en Ciencias Sociales que se centra en actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos localizados en unidades territoriales dentro de los países. Al igual que la GMN, el ASN se centra en un conjunto amplio de unidades subnacionales, que van desde unidades formales —como una provincia— hasta zonas informales, —como pueden ser zonas controladas por organizaciones delictivas— (Giraudy y Niedzwiecki, 2022: 5).

⁹ El número especial, que recoge los resultados del *Breakthrough Political Science Symposium on Multi-Level Governance*, rastrea la evolución de la noción de GMN como marco analítico mucho más allá de la política de cohesión y mucho más allá del ámbito geográfico y político que constituye la UE. También recoge valiosas reflexiones sobre la GMN como marco descriptivo y/o teórico. A este respecto, véanse las contribuciones de Jeffery y Peterson (2020), Schakel (2020), Börzel (2020) y Hooghe y Marks (2020).

¹⁰ El término «institucionalismo histórico» no se acuñó hasta principios de la década de 1990. Como señala Steinmo (2008), el IH no es ni una teoría particular ni un método específico, sino más bien un enfoque para estudiar la política, el cual se distingue de otros enfoques de las Ciencias Sociales por su orientación histórica y su atención a cómo las instituciones estructuran y dan forma al comportamiento y los resultados políticos. Para una revisión de las obras y trabajos seminales en torno al IH, véase Steinmo *et al.* (1992), Skocpol (1992) o Mahoney y Rueschemeyer (2003).

conoce como *path dependence* («dependencia de la trayectoria») (Krasner, 1984; Peters *et al.*, 2005; Pierson 1996). Esta inercia se produce por diversos mecanismos de retroalimentación positiva, como la complejidad de la política, las interconexiones entre instituciones, las asimetrías de poder o los grupos de interés. Pierson (2001) y Bonoli (2001) también añaden la noción de «puntos de veto» institucionales formales e informales como obstáculos para el cambio y/o la reforma (por ejemplo, un modelo territorial de tipo federal, la existencia de un poder judicial poderoso o el bicameralismo en un sistema político).

Aparentemente, el IH no es una buena fuente de explicaciones para el cambio. Sin embargo, algunos trabajos cuestionaron esta afirmación. Pierson (1996, 2000, 2004) identificó un patrón de respuesta dinámica de la UE a decisiones institucionales aparentemente disfuncionales tomadas durante las etapas formativas iniciales. Desde los años ochenta, la trayectoria de la UE ha estado marcada por un gran número de reformas constitucionales e innovaciones políticas. Este proceso de adaptación del IH a una concepción más dinámica de la política implica la consideración de varios conceptos interrelacionados. Por ejemplo, el concepto de *coyuntura crítica* (Collier y Collier, 1991) se refiere a períodos en los que se producen transiciones importantes. Para Capoccia (2016), las coyunturas críticas son períodos de tiempo relativamente cortos en los que se pueden producir cambios de trayectoria en los procesos políticos. Por ejemplo, los choques externos (como las crisis) pueden provocar momentos críticos cuyos efectos a corto y largo plazo no siempre son previsibles. Estos *shocks* cuestionan la legitimidad del marco institucional existente y abren la posibilidad a que ocurran cambios importantes.

El presupuesto de la UE ofrece un buen ejemplo para profundizar en el papel de la temporalidad y el cambio de políticas a través del prisma del IH (Bulmer, 2009: 316). El marco formal de las políticas e instituciones presupuestarias de la UE ha demostrado ser muy resistente a la reforma, principalmente porque el proceso unánime de toma de decisiones fomenta la continuidad. Sin embargo, Laffan (2000) observó cómo la existencia de puntos de revisión intermedios abre la posibilidad de que se produzcan coyunturas críticas a lo largo de la evolución de las políticas. En la misma línea, Verdun (2015) sostiene que la crisis financiera de la eurozona en 2010 puede considerarse una coyuntura crítica, que condujo a la creación de nuevas instituciones de la UE como el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, el *Six-Pack* y el *Two-Pack*, el Semestre Europeo y el Pacto Fiscal.

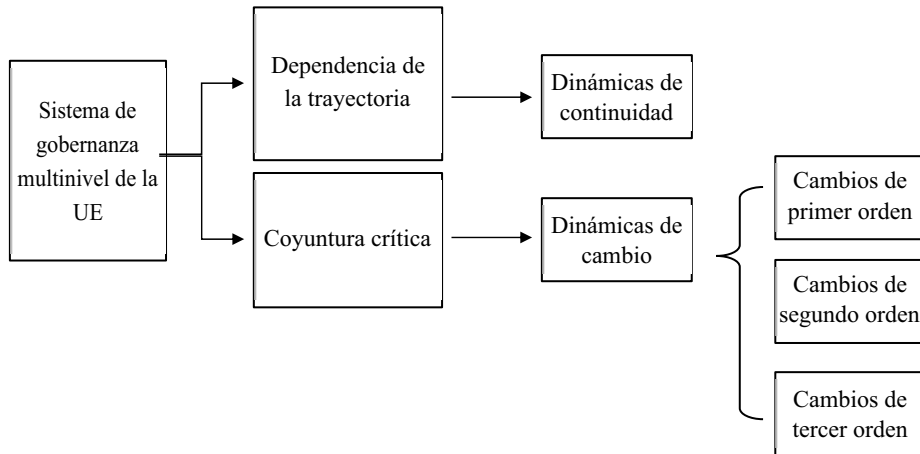
Sin embargo, no sólo es importante el marco temporal para medir los cambios institucionales; también lo es el alcance de estos cambios. Según

la clasificación de Peter Hall¹¹ (1993), existen tres tipos de cambios, aplicables al entorno institucional y de políticas de la UE. Los *cambios de primer orden* se reflejan en la toma de decisiones rutinaria, que conduce a modificaciones incrementales en el proceso político. En este contexto, los instrumentos políticos se modifican sobre la base de la experiencia y los nuevos conocimientos, aunque los objetivos e instrumentos generales sigan siendo los mismos. Por ejemplo, las partidas presupuestarias se ajustan en cada MFP en respuesta a las experiencias del ejercicio financiero anterior y a las adaptaciones necesarias (Hall, 1993: 278). Los *cambios de segundo orden* se refieren al desarrollo de nuevos instrumentos políticos relacionados con una estrategia política resultado de la insatisfacción con la experiencia anterior (Hall, 1993: 278). Por ejemplo, los instrumentos presupuestarios se modifican sin alterar radicalmente la jerarquía de objetivos que sustenta la política. Por último, los *cambios de tercer orden* se centran en modificaciones en la jerarquía de objetivos, paradigmas e instrumentos (Hall, 1993: 279). Según Hall, el proceso de cambio de paradigma implica la acumulación de anomalías, la experimentación con nuevas formas de política y la existencia previa de fracasos políticos, los cuales precipitan una competición por la autoridad (Hall, 1993: 280).

A partir de la perspectiva multinivel y el cuerpo teórico y analítico que nos ofrece el IH y la clasificación de Hall (1993), la figura 1.1 recoge una representación gráfica simplificada del marco analítico propuesto para capturar las dinámicas multinivel en la UE a lo largo del tiempo. En nuestro caso, se aplica a la política de cohesión.

¹¹ En sus análisis sobre el desarrollo de la política económica en Reino Unido y Francia, Peter Hall (1986, 1992) también hizo hincapié en la perspectiva temporal y en la importancia de las instituciones en la orientación de las políticas a lo largo del tiempo. Este autor también exploró el papel de las ideas como factor explicativo de los cambios en la práctica política (Hall, 1989).

Figura 1.1. **Marco analítico: presencia y alcance del cambio en el sistema multinivel de la UE**



Fuente: Elaboración propia.

III. DINÁMICAS DE CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN (1988-2022)

La política de cohesión económica, social y territorial es una de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros¹². Mediante esta política, la UE trata de reducir las disparidades en los niveles de desarrollo de las distintas regiones, prestando especial atención a las zonas rurales, las zonas afectadas por la transición industrial o las regiones que sufren desventajas naturales o demográficas graves y permanentes (por ejemplo, las regiones insulares, transfronterizas y de montaña). El presupuesto de la política de cohesión y las asignaciones a los Estados miembros y a las regiones subvencionables son propuestos por la Comisión y decididos por el Consejo, y la aprobación posterior por del Parlamento Europeo en el marco de las negociaciones sobre el MFP.

¹² El nivel de colaboración e interrelación entre los distintos niveles de gobierno de la UE depende de los ámbitos de competencia propios de la UE. Estas competencias pueden ser exclusivas (artículo 3 del TFUE), compartidas (artículo 4 del TFUE) o de coordinación (artículo 6 del TFUE).

Al principio del proceso de integración, la política regional consistía en asignar fondos del presupuesto de la UE a los gobiernos nacionales. La Comisión Europea no tenía competencias para utilizar estos fondos, que eran controlados por los Estados miembros (Wallace, 1983). La importancia de los fondos europeos para las autoridades subnacionales aumentó con la firma del Acta Única Europea de 1987 y la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 (Bailey y De Propriis, 2002). Esta reforma del marco de las ayudas regionales supuso una mayor implicación de la Comisión y de las autoridades regionales y locales en el desarrollo de las políticas regionales europeas (Hooghe 1998; Benz, 2000). A partir de ese momento, la política de cohesión se convirtió en la política central de la UE, impulsando gradualmente un proceso de reasignación de algunas funciones del Estado miembro a otros niveles de gobierno (Marks, 1993).

Desde 1988, los principios de asociación y subsidiariedad han centrado los debates sobre el aumento de la actividad regional y local (Tömmel, 1998; CDR, 2012). El principio de asociación requiere interacciones verticales y horizontales entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales en todos los niveles de gobierno. En virtud de este principio, los reglamentos de la política de cohesión exigen un proceso de colaboración entre las autoridades regionales y locales en el diseño y la ejecución de los programas nacionales de desarrollo. Con la introducción del principio de asociación, los gobiernos subnacionales y supranacionales pudieron crear alianzas y ejercer cierta presión sobre los gobiernos nacionales (Hooghe, 1996; Bache, 2008; Barca, 2009; Comité de las Regiones, 2009). Kull y Tatar (2015) señalan que el principio de asociación reflejaba el valor de la descentralización y la participación de las autoridades gubernamentales inferiores en las políticas públicas europeas. Por su parte, el principio de subsidiariedad, consagrado en el Tratado de Maastricht, establece que los asuntos deben ser tratados por la autoridad competente más pequeña (la más cercana a los ciudadanos). Según este principio, la UE y los gobiernos centrales deben tener un papel subsidiario, desempeñando sólo aquellas tareas que las regiones y los municipios no puedan realizar eficazmente (Waschkuhn, 1995). La subsidiariedad se consideró un hito en la propia construcción de una Europa multinivel (Dardanelli, 1999).

Los principios básicos de la reforma de 1988 se mantuvieron en las reformas de los fondos estructurales de 1993 y 1999 (Méndez y Bachtler, 2011). Como señaló Sutcliffe (2000) «Los reglamentos de los fondos estructurales de 1999 establecieron que los principios de concentración, programación, asociación y adicionalidad se mantendrían como base para la división y distribución de los fondos disponibles» (Sutcliffe, 2000: 302). Las sucesivas reformas de

los tratados¹³ también han reafirmado la importancia de ambos principios en el sistema político de la UE.

No obstante, desde 1988 podemos identificar cuatro dinámicas multinivel que evidencian cómo y en qué medida se ha reducido el poder discrecional de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la UE.

3.1. Primera dinámica: aumento del uso de instrumentos de condicionalidad

Las condicionalidades se definen en términos generales como requisitos explícitos o implícitos en los términos contractuales entre la UE y el receptor de los fondos (Nuñez *et al.*, 2018). Existen varios términos de condicionalidades, condicionalidades temáticas, condicionalidades *ex ante* o *ex post*. Los instrumentos de condicionalidad se implementaron en el presupuesto de la UE con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las políticas redistributivas y garantizar el cumplimiento de los objetivos políticos. Los objetivos políticos han sido acordados entre los gobiernos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo sobre la base de propuestas de la Comisión Europea durante las negociaciones del MFP.

A este respecto, la condicionalidad en el presupuesto de la UE se ha decidido principalmente sin la participación de las autoridades subnacionales. La concentración de la financiación en objetivos compartidos, en lugar de una distribución dispersa entre muchos, es un ejemplo de las condicionalidades temáticas. Los beneficiarios tienen que destinar en sus estrategias de los Programas Operativos¹⁴ (PO) recursos a áreas clave, para garantizar la consecución de los objetivos comunes. Durante el primer período de programación plurianual, 1988-1993, la condicionalidad temática se dirigió a cinco objetivos prioritarios y se concentró geográficamente en zonas prioritarias. En el período 1994-1999, los Fondos Estructurales asignaron recursos a las regiones en función de seis objetivos. En la Agenda 2000, el cálculo de los Fondos Estructurales

¹³ Como el Protocolo de Subsidiariedad del Tratado de Ámsterdam de 1997, el Proyecto de Convención —Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (no ratificado) en 2004—, o el Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

¹⁴ Los Programas Operativos (PO) desglosan los objetivos estratégicos generales acordados en el Acuerdo de Asociación en prioridades de inversión, objetivos específicos y, posteriormente, en acciones concretas. Los PO permiten la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos individuales con arreglo a las prioridades y objetivos acordados entre la Comisión y las autoridades de gestión nacionales o regionales.

turales se basó en sólo tres objetivos. Sin embargo, por primera vez los pagos del FSE y el FEDER también estaban relacionados con los procedimientos de infracción, lo que permitía a la Comisión suspender los pagos si se sospechaba que un Estado miembro incumplía la legislación comunitaria.

El MFP para el período 2000-2006 también incluía un incentivo positivo de condicionalidad a posteriori con un fuerte vínculo con los beneficiarios y con programas de gasto específicos (art. 44, Consejo, 1999). Desde el MFP 2007-2013, se ha ampliado el enfoque de las condicionalidades, su alcance, sus objetivos, su impacto en los beneficiarios, así como el tamaño de las sanciones (Kölling, 2022). Desde 2007, los programas de gasto en el marco de la política de cohesión ya no están condicionados únicamente al objetivo de lograr la cohesión territorial, económica y social (artículos 174 a 178 del TFUE) dentro de entidades definidas geográficamente, sino también al suministro de bienes públicos y a los objetivos de la UE (por ejemplo, la Estrategia de Lisboa) adoptados por los Estados miembros de la UE y el PE (Méndez, 2011). Desde 2009, la política de cohesión también ha desempeñado un papel más allá de sus objetivos tradicionales en el marco del plan de estímulo europeo para 2008/2009, destinado a apoyar a los Estados miembros de la UE durante la crisis económica y financiera. El MFP 2014-2020 estableció un vínculo más estrecho entre la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020. Además, en abril de 2020, la CE aprobó dos paquetes de medidas *ad hoc* para luchar contra el COVID-19, ambos financiados con recursos de cohesión disponibles en el marco del MFP 2014-2020. El paquete REACT-UE¹⁵ dotó a ambas medidas de una base a largo plazo.

Por otro lado, el MFP 2021-2027 incluye nuevos objetivos temáticos adoptados a escala de la UE en las diferentes partidas presupuestarias, por ejemplo, el Pacto Verde Europeo y la estrategia digital (Comisión Europea, 2019). Según la Comisión Europea, la política de cohesión debe seguir contribuyendo a reducir las disparidades entre las entidades subnacionales de la UE y promover el desarrollo territorial sostenible. En este sentido, los recursos también deben invertirse en la transición ecológica. Por ejemplo, el FEDER contribuye a la consecución de los objetivos climáticos en al menos un 30 %, y en los ámbitos digital, de la juventud, de la salud y de la protección de los valores de la UE, así como en la mejora de la resiliencia de la UE ante los retos

¹⁵ El fondo REACT-EU, que forma parte del *NextGenerationEU*, es un instrumento de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa. Cuenta con 50.600 millones de euros y su objetivo es ampliar y dar continuidad a las medidas de respuesta y reparación de las crisis puestas en marcha desde el inicio de la pandemia. Los fondos de REACT-EU operan como fondos estructurales, pero con mayor flexibilidad y agilidad en su ejecución. REACT-EU promueve la recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía.

actuales y futuros (Comisión Europea, 2021b). Estos mecanismos de condicionalidad son variados, pero siguen una lógica común: el derecho a recibir un pago con cargo al presupuesto de la UE se supedita al cumplimiento de determinados requisitos horizontales, distintos y adicionales a los previstos directamente por el fondo europeo al que se atribuye el pago (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2021).

Por último, el aumento del uso de instrumentos de condicionalidad *ex ante* también redujo el poder discrecional de los gobiernos subnacionales. En 1994, se introdujo la primera condicionalidad *ex ante*: la condicionalidad macroeconómica para el Fondo de Cohesión, que se amplió en 2014 a todos los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) (Sacher, 2019). Se rompió así la interconexión directa entre las entidades responsables del cumplimiento de la condicionalidad, los Estados miembros, y los actores más afectados por las sanciones, las entidades subnacionales (Verhelst, 2014). Esta ruptura fue más visible en el debate sobre el procedimiento de déficit excesivo aplicado a España —donde se discutió la posibilidad de la suspensión de fondos para las entidades subnacionales debido a la política macroeconómica del gobierno español—.

Durante la negociación del MFP 2014-2020, la Comisión Europea propuso hacer obligatorias las Recomendaciones Específicas por Estado miembro¹⁶ (*Country Specific Recommendations*) sobre reforma estructural, con ejecución mediante la suspensión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), en caso de incumplimiento, los gobiernos de los Estados miembros lo rechazaron (Bachtler y Méndez, 2020: 8). Sin embargo, entre 2014-2020, se establecieron casi 50 criterios de condicionalidad *ex ante* para los Fondos EIE, 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 directamente vinculados a la Estrategia Europa 2020¹⁷ (Kölling, 2022). El Reglamento sobre disposiciones

¹⁶ Las recomendaciones específicas por país ofrecen orientaciones a cada uno sobre cómo impulsar el crecimiento y el empleo manteniendo al mismo tiempo unas finanzas públicas saneadas. La Comisión las publica cada primavera. Las recomendaciones plasman las prioridades establecidas en otoño a través de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible (para toda la UE) y en la Recomendación para la política económica de la zona del euro (para la eurozona). Se trata de orientaciones sobre lo que puede lograrse de manera realista en los próximos 12-18 meses para un crecimiento más sostenible, inclusivo y vigoroso. Generalmente en julio, los líderes reunidos en el Consejo debaten y aprueban las recomendaciones.

¹⁷ EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador /COM/2010/2020 final/. La estrategia Europa 2020 tenía por objeto garantizar que la recuperación económica de la UE después de la crisis económica y financiera recibiera el apoyo de una serie de reformas para construir unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de

comunes introdujo 7 condicionalidades *ex ante* generales aplicables a todos los programas operativos y 29 condicionalidades *ex ante* temáticas, concebidas para promover una concentración más eficaz de los recursos. Al evaluar el MFP 2014-2020, los Estados miembros con una estructura federal o descentralizada alegaron que estas condicionalidades limitaban el marco de toma de decisiones de las autoridades subnacionales y eran demasiado complejas, con poco o ningún valor añadido (Núñez Ferrer *et al.*, 2018: 73).

La condicionalidad macroeconómica *ex ante* también se aplica durante el MFP 2021-2027¹⁸, al igual que al MRR. Sin embargo, teniendo en cuenta que la UE ha flexibilizado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), invocando la cláusula de salvaguardia, permite a los Estados miembros desviarse de los requisitos presupuestarios. El 1 de enero de 2022 entró en vigor el nuevo Reglamento 2020/2092¹⁹ sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. Este mecanismo de condicionalidad *ex ante* es un instrumento que amplía la discrecionalidad de las instituciones de la UE para limitar los fondos a los Estados miembros cuyo gobierno vulnere los intereses financieros de la UE y los principios del Estado de Derecho. Al igual que el mecanismo de condicionalidad macroeconómica, los beneficiarios de las políticas redistributivas, por ejemplo, las entidades subnacionales, están desvinculados de las condiciones establecidas (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2021).

ocupación hasta 2020. Al mismo tiempo que hacía frente a las debilidades estructurales de la economía y los asuntos económicos y sociales de la UE, la estrategia también tenía en cuenta los desafíos a más largo plazo que suponen la globalización, la presión sobre los recursos y el envejecimiento. Entre sus objetivos más importantes estaban: alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre 20 y 64 años; invertir un 3 % del Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo; reducir al menos un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética; reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior y; reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

¹⁸ Reglamento (UE) 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.

¹⁹ Reglamento (UE, Euratom) 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.

3.2. Segunda dinámica: cambios en la estructura de GMN de los nuevos instrumentos

Una segunda dinámica que incide en el poder discrecional de los actores subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la UE tiene que ver con la gobernanza de los nuevos instrumentos, como el Fondo de Cohesión en 1993, el Fondo Tecnológico en 2007 o la elaboración del Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil en 2013. Estos instrumentos no incorporaban la estructura de GMN y los recursos iban directamente a los gobiernos de los Estados miembros beneficiarios de estos fondos, lo que limitaba el acceso de las entidades subnacionales a la gobernanza de estos instrumentos.

El Reglamento sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia²⁰ (MRR) incluye la cohesión social y territorial entre sus distintos ámbitos de aplicación. El MRR está gestionado directamente por la Comisión Europea y estrechamente vinculado al marco de gobernanza del Semestre Europeo. Los Estados miembros debían presentar planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR) que no estaban vinculados al principio de asociación. La normativa solo recomienda la inclusión de las autoridades locales y regionales en los procesos de consulta. Sin embargo, la mera participación de las entidades subnacionales en un proceso de consulta no solo limita considerablemente su margen de maniobra, sino que las reformas y medidas previstas en los planes nacionales también afectan a sus competencias legislativas o administrativas (Civitarese Matteucci, 2021). Además, los PNRR no incluyen necesariamente un resumen del proceso de consulta.

Diferentes informes del CDR muestran la escasa inclusión de los entes locales y regionales en la elaboración de los planes nacionales. Nueve de cada once encuestados señalaron que el gobierno nacional no tenía interés en incluir a los gobiernos subnacionales en la preparación (CDR, 2021) y que los PNRR se han aplicado como procesos descendentes, en los que los gobiernos subnacionales apenas han tenido incidencia. Sólo una parte muy pequeña de las autoridades de los gobiernos subnacionales declaró tener un papel adecuado en la supervisión (CDR, 2022). Para la supervisión del MRR, la CE exige un coordinador nacional único con responsabilidad general sobre los planes de recuperación y resiliencia y que actúe como punto de contacto único (Comisión Europea, 2021a).

²⁰ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

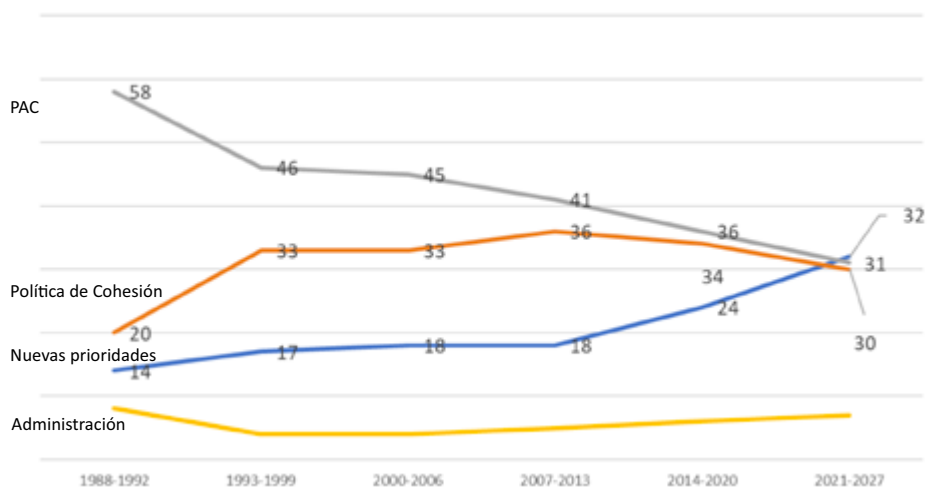
3.3. Tercera dinámica: limitación de los recursos del presupuesto de cohesión de la UE

Una tercera dinámica que incide en el poder discrecional de los gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la UE se refiere a la limitación de los recursos del presupuesto de cohesión de la UE a lo largo de los años. La importancia de los Fondos Estructurales ha aumentado a lo largo del proceso de integración. Así lo demuestra el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a los fondos. Desde hace tiempo, los Fondos Estructurales constituyen la segunda partida de gastos del presupuesto de la UE (Sutcliffe 2000).

La figura 1.2 muestra la evolución de las distintas partidas presupuestarias. Desde 2007 destaca la disminución del presupuesto asignado a la política de cohesión en relación con el gasto total. El MFP 2014-2020 fue el primer MFP con una reducción del presupuesto de la UE en comparación con el presupuesto anterior. Las limitaciones de recursos previstas para la política de cohesión en el MFP 2021-2027 incluyen recortes del 5 %. Para este mismo período, se aumentan las inversiones relacionadas con las nuevas prioridades²¹ (Kölling, 2022). Además, considerando el presupuesto común de ambos reglamentos, la parte de la política de cohesión en el gasto total «tradicional» es mucho menor (véase figura 1.2). En suma, los recursos asignados a la política de cohesión disminuirán hasta el final del MFP 2021-2027 en proporción al gasto presupuestario total de la UE, mientras que el gasto en nuevas prioridades políticas ya representa más de un tercio del presupuesto.

²¹ Tras las elecciones europeas de mayo de 2019, la UE estableció una serie de prioridades que conforman la agenda política hasta 2024. Las prioridades se derivan de un diálogo entre los líderes de la Unión, los ministros nacionales, las instituciones de la UE y los grupos políticos del Parlamento Europeo. Las cuatro prioridades son: 1) proteger a los ciudadanos y las libertades, garantizando un control efectivo de las fronteras exteriores de la UE y desarrollando una política migratoria global; 2) desarrollar una base económica sólida y dinámica; 3) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social y; 4) promover los intereses y valores europeos en el mundo. Estas, a su vez, sirven de inspiración para las Prioridades de la Comisión para 2019-2024 (orientaciones políticas), constituidas por: 1) un pacto verde europeo; 2) una Europa adaptada a la era digital; 3) una economía al servicio de las personas; 4) una Europa más fuerte en el mundo; 5) promoción de nuestro modo de vida europeo y; 6) un nuevo impulso a la democracia europea.

Figura 1.2. **Evolución de las rúbricas del gasto del MFP desde 1988-2027 (en porcentaje, redondeado)**



Fuente: Parlamento Europeo (2023).

3.4. Cuarta dinámica: disminución de las regiones con competencias legislativas como (principales) receptoras de la política de cohesión

Una cuarta dinámica que incide en el poder discrecional de los agentes subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la UE se refiere a la reducción de los gobiernos subnacionales con competencias legislativas como principales beneficiarios de la política de cohesión (al menos hasta 2020). Existe un amplio consenso en la literatura especializada sobre el impacto diferenciado de la asociación y la subsidiariedad a nivel subnacional (Hooghe, 1996; Jeffery, 2000). Factores como la distribución constitucional del poder, los sistemas nacionales de relaciones territoriales, las diferentes funciones administrativas de las regiones o su capacidad de formulación de políticas hacen que los gobiernos regionales y locales de algunos países tengan más oportunidades de influir en la toma de decisiones de los fondos estructurales que otros (véanse, Marks, 1996; Bache, 1998, 2015).

Aunque la política regional de la UE abarca todas las regiones europeas, la mayor parte de la financiación de la política regional se dedica, con diferencia, a las regiones designadas como «menos desarrolladas». Esta categoría abarca las regiones cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita es inferior al 75 % de la media de la UE. Según la categoría de regiones de la UE para

la política de cohesión, en 2000-2006, 23 regiones menos desarrolladas tenían competencias legislativas; en 2007-2013, 14 regiones y en el MFP 2014-2020, solo siete regiones con competencias legislativas habían recibido el mayor nivel de apoyo en la política de cohesión. Se trata, por supuesto, de una evolución y un resultado positivos de la política de cohesión, pero subraya la tendencia de que los recursos de la política de cohesión se invierten principalmente en los Estados miembros orientales de la UE. Estos Estados miembros no tienen una alta puntuación en, por ejemplo, el Índice de Autoridad Regional (RAI, por sus siglas en inglés) (Hooghe *et al.*, 2010, 2016). A este respecto, podemos afirmar que la capacidad de los gobiernos subnacionales para influir en la toma de decisiones de la UE en materia de cohesión es cada vez menor.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo, hemos argumentado cómo y en qué medida desde 1988 se ha reducido la discrecionalidad de los gobiernos subnacionales en la estructura de GMN de la política de cohesión, prestando especial atención al impacto ocasionado por el NGEU y el MFP 2021-2027. Las cuatro dinámicas identificadas reflejan tendencias que podían detectarse desde hace tiempo (como así lo hemos indicado en algunos casos). Sin embargo, el NGEU y el MFP 2021-2027 han reforzado estas tendencias al representar transformaciones en los instrumentos de las políticas presupuestarias (cambios de primer y segundo orden) y en la jerarquía de objetivos (cambios de tercer orden) del nivel supranacional de gobierno.

En relación con los cambios de primer y segundo orden, relacionados con los instrumentos, el aumento de la condicionalidad representa una limitación del poder discrecional de los agentes subnacionales en la toma de decisiones en la política de cohesión de la UE. Los afinados mecanismos de condicionalidad *ex post* de la NGEU y el MFP 2021-2027 proporcionan a la Comisión Europea una amplia gama de instrumentos para vincular las políticas redistributivas a los objetivos tradicionales y nuevos, al tiempo que las autoridades subnacionales no participaron en el diseño de los objetivos políticos, sino que están determinadas en la aplicación de la política de cohesión por las condicionalidades temáticas. Los nuevos instrumentos, por ejemplo, el MFP, no se basaron en la estructura de GMN para el diseño, la aplicación y el seguimiento, y depende de cada Estado miembro si los gobiernos subnacionales participan en la gobernanza de los NGEU.

En cuanto a los cambios de tercer orden, el NGEU y el MFP 2021-2027 representan un cambio importante, ya que implican cambios en la jerarquía

de objetivos de las políticas presupuestarias. Los cambios en los objetivos se reflejan principalmente en las NGEU, pero también se incluyen de cerca en el MFP 2021-2027. En este sentido, la tendencia de una evolución de los objetivos e instrumentos políticos es particularmente visible desde el MFP 2007-2013. Por un lado, cabe destacar el aumento de nuevos objetivos políticos en proporción a los objetivos tradicionales, así como la reducción del peso de la política dentro de las políticas redistributivas. Sin embargo, la transformación de los objetivos de la política de cohesión no se debe únicamente a la pandemia, sino a la acumulación de una serie de anomalías y problemas políticos que los precipitaron.

A pesar de los resultados positivos de la política de cohesión, las evaluaciones de la política regional han revelado que sus reformas no siempre cumplieron sus objetivos. La coordinación simultánea de tres niveles de gobierno ha resultado en muchos casos difícil. Aunque la UE coordina los Fondos Estructurales, tratando de perseguir un enfoque integrado de la formulación y adopción de las políticas, no se ha eliminado la fragmentación sectorial, debido en muchos casos a los acuerdos y conflictos internos en los Estados miembros. También el grado de implicación del nivel subnacional ha provocado en algunos casos la ralentización del proceso de implementación. En este sentido, algunos estudios apuntan que un enfoque jerárquico centrado en los gobiernos nacionales podría resolver los problemas de implementación (véase, por ejemplo, Moreno, 2020; Crescenzi *et al.*, 2021; Delgado, 2021).

En suma, podemos afirmar que tanto el NGEU como el MFP 2021-2027 han tenido efectos sobre el sistema de GMN de la UE. Según el CDR, la GMN induce a la responsabilidad compartida de los distintos niveles de poder implicados y se basa en todas las fuentes existentes de legitimidad democrática y representatividad (CDR, 2009). Además, muchas de las competencias y responsabilidades en ámbitos o sectores clave para los ciudadanos europeos, como la salud, la educación, las políticas activas de empleo, las políticas de cuidado o los servicios sociales recaen en gran medida en los niveles regionales y locales de gobierno. Por lo tanto, la respuesta fiscal y política de la UE a la crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, así como a futuras crisis, debería respetar y hacer valer los principios de asociación, descentralización y GMN.

REFERENCIAS

ALLAIN-DUPRÉ, D. (2020). «The multi-level governance imperative». *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4): 800-808.

- BACHE, I. (1998). *The Politics of European Union Regional Policy: Multilevel Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- BACHTLER, J. y C. MÉNDEZ. (2020). «Cohesion and the EU's budget: Is conditionality undermining solidarity?», en *Governance and politics in the post-crisis European Union*, editado por R. Coman, A. Crespy y V. A. Schmidt. Cambridge University Press.
- BAILEY, D. y L. D. PROPRI (2002). «The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?». *Journal of European Public Policy*, 9(3): 408-428.
- 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. Comisión Europea.
- BEACH, D. y R. B. PEDERSEN. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- BENNETT, A. y J. T. CHECKEL (2015). *Process tracing*. Cambridge University Press.
- BENZ, A. e Y. PAPAPOPOULOS (2006). *Governance and Democracy*. London: Routledge.
- BENZ, A. y B. EBERLEIN (1999). «The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance». *Journal of European public policy* 6(2): 329-348.
- BONOLI, G. (2001). «Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation», en P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- BÖRZEL, T. A. (2020). «Multilevel governance or multilevel government?». *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4): 776-783.
- BRUSIS, M. (2002). «Between EU requirements, competitive politics, and national traditions: Re-creating regions in the accession countries of Central and Eastern Europe». *Governance*, 15(4): 531-559.
- BULMER, S. (2007). «Theorizing Europeanization», en *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke, editado por P. Graziano and M. Vink. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- BULMER, S. (2009). «Politics in Time Meets the Politics of Time: Historical Institutionalism and the EU Timescape». *Journal of European Public Policy* 16(2): 303-320.
- CAPOCCIA, G. (2016). «Critical Junctures», en *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, editado por O. Fioretos. Oxford: Oxford University Press.
- 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.

- CHRISTIANSEN, T. y A. VERDUN. (2020). *Historical institutionalism in the study of European integration*. Oxford Research Encyclopedia of Politics.
- 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.
- COLLIER, R. B. y D. COLLIER (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 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. Pacto Verde». COM (2019) 640 final.
- 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.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR) (2009). «Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel». Diario Oficial, C 211: 1-27. CELEX.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR) (2009). «Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel». Diario Oficial, C 211: 1-27. CELEX.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR) (2012). «Building a European culture of Multilevel Governance: follow-up to the committee of the regions' white paper», Opinion of the Committee of the Regions, Bruselas.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR) (2021). «The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: Results of the CoR-CEMR targeted consultation». Committee of the Regions: Bruselas, Enero de 2021.
- COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR) (2022). «Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The Perspective of Local and Regional Authorities Results of the CoR-CEMR targeted consultation». Committee of the Regions: Bruselas, Marzo de 2022.
- CRESCENZI, R., M. GIUA. y G. V. SONZOGNO (2021). «Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU». *Journal of Policy Modeling*, 43(2): 278-297.
- DARDANELLI, P. (1999). «Implementing Subsidiarity: Regional Policy from a British Perspective». *Regional & Federal Studies*, 9(2): 69-88.
- DE LA PORTE, C. y M. D. JENSEN (2021). «The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal». *Social Policy & Administration*, 55(2): 388-402.

- 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.
- ERTUGAL, E. (2021). «Hidden phases of de-Europeanization: insights from historical institutionalism». *Journal of European Integration*, 43(7): 841-857.
- GIRAUDY, A., E. MONCADA, y R. SNYDER (2019). *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*. New York: Cambridge University Press.
- GIRAUDY, A. y S. NIEDZWIECKI (2022). «Multi-level governance and subnational research: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics». *Regional & Federal Studies*, 32(3): 393-411.
- GOETZ, K. H. y J. H. MEYER-SÄHLING (2013). *The EU timescape*. Routledge.
- HALL, P. A. (1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- HALL, P. A. (1992). «The movement from Keynesianism to monetarism: Institutional analysis and British economic policy in the 1970s», en *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*, editado por S. Steinmo, K., Thelen y F. Longstreth. Cambridge University Press.
- HALL, P. A. (1993). «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain». *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- HARLOW, C. y R. RAWLINGS. (2007). «Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach». *European Law Journal*, 13(4): 542-62.
- HOOGHE, L. (ed.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multilevel Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- HOOGHE, L., G. MARKS, y A. SCHAKEL (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Routledge.
- HOOGHE, L., MARKS, G., SCHAKEL, A., CHAPMAN-OSTERKATZ, S., NIEDZWIECKI, S. y SHAIR-ROSENFELD, S. (2016). *Measuring regional authority. Volume I. A postfunctionalist theory of governance*. Oxford University Press.
- HOOGHE, L. y G. MARKS (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2019). «Grand theories of European integration in the twenty-first century». *Journal of European Public Policy*, 26(8): 1113-1133.
- HOOGHE, L. y MARKS, G. (2020). «A postfunctionalist theory of multilevel governance». *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4): 820-826.
- JEFFERY C. (2000). «Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?», *Journal of Common Market Studies*, 38(1): 1-23.

- JEFFERY, C. y J. PETERSON (2020). «Breakthrough’ political science: Multi-level governance – Reconceptualising Europe’s modernised polity». *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4): 753-766.
- KEATING, M. (2017). «Europe as a multilevel federation». *Journal of European Public Policy*, 24(4): 615-632.
- KEATING, M. (2021a). «Beyond the nation-state: Territory, solidarity and welfare in a multiscalar Europe». *Territory, Politics, Governance*, 9(3): 331-345.
- KEATING, M. (2021b). «Rescaling Europe, rebounding territory: A political approach». *Regional & Federal Studies*, 31(1): 31-50.
- KLEIDER, H. (2020). «Multilevel governance: Identity, political contestation, and policy». *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4): 792-799.
- 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*, 1-14.
- KRASNER, S. D. (1984). «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», *Comparative Politics*.
- KULL, M. y M. TATAR (2015). «Multi-level governance in a small state: a study in involvement, participation, partnership, and subsidiarity». *Regional & Federal Studies*, 25(3): 229-257.
- LAFFAN, B. (2000). «The Big Budgetary Bargains: From Negotiation to Authority». *Journal of European Public Policy*, 7(5): 725-743.
- LECOURS, A. (ed.) (2005). *New institutionalism: Theory and analysis* (Vol. 23). University of Toronto Press.
- MAHONEY, J. y D. RUESCHEMEYER (eds.) (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge University Press.
- MARKS, G. (1993). «Structural policy and multi-level governance in the EC», en *The State of the European Community*, editado por A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal: Lynne Rienner and Longman.
- MÉNDEZ, C. (2011). «The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?». *European Planning Studies*, 19(3): 519-537.
- MENDEZ, C. y BACHTLER, J. (2011). «Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy “audit explosion”». *Journal of European Public Policy*, 18(5): 746-765.
- MONTERO, C. C. (2003). «El Libro Blanco sobre la gobernanza». *Revista de Estudios Políticos*, 119: 485-504.
- MORENO, R. (2020). «EU cohesion policy performance: regional effectiveness of the management of the variation in the structural funds». *Journal of Regional Research*, 46: 27-50.

- NÚÑEZ FERRER, J., C. ALCIDI. y R. MUSMEC. (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.
- PAPADOPOULOS, Y. (2010). «Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?». *West European Politics*, 33(5): 1030-1049.
- PAPADOPOULOS, Y. y S. PIATTONI (2019). «The European Semester: Democratic weaknesses as limits to learning». *European Policy Analysis*, 5(1): 58-79.
- PARLAMENTO EUROPEO (2023). «El marco financiero plurianual». Disponible en: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/29/el-marco-financiero-plurianual>> (consultado el 17 de mayo de 2023).
- PETERS, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Edward Elgar Publishing.
- PETERS, B. G. y J. PIERRE. (2004). «Multi-level governance: a Faustian bargain?», en *Themes and Issues in Multi-Level Governance*, editado por I. Bache. Oxford: Oxford University Press.
- PETERS, G. B., J. PIERRE. y D. S. KING (2005). «The politics of path dependence». *Journal of Politics*, 67 (4): 1275-300.
- PIERSON, P. (1996). «The path to European integration: a historical institutionalist analysis». *Comparative Political Studies*, 29(2): 123-63.
- PIERSON, P. (2000). «Increasing returns, path dependence and the study of politics». *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.
- PIERSON, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- PIERSON, P. (ed.) (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- SCHAKEL, A. H. (2020). «Multi-level governance in a “Europe with the regions”». *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4): 767-775.
- SCHMITTER, P. (2004). «Neo-neofunctionalism», en A. Wiener and T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (pp. 45-74), Oxford: Oxford University Press.
- SKOCPOL, T. (1992). «State formation and social policy in the United States». *American Behavioral Scientist*, 35(4-5): 559-584.
- STEINMO, S. (2008). «Historical institutionalism», en *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*, editado por D., Della Porta y M. Keating. Cambridge University Press.

- STEINMO, S., K., THELEN, K. y F. LONGSTRETH (eds.) (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University.
- STEPHENSON, P. (2013). «Twenty years of multi-level governance: “Where does it come from? What is it? Where is it going?”». *Journal of European public policy*, 20(6): 817-837.
- SUTCLIFFE, J. B. (2000). «The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization?». *Journal of European Public Policy*, 7(2): 290-309.
- TÖMMEL, I. (1998). «Transformation of governance: The European commission’s strategy for creating a “Europe of the regions”». *Regional & Federal Studies*, 8(2): 52-80.
- TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (2021). «Opinion of the Advocate General», Case C-156/21, 02/12/2021.
- VANHERCKE, B. y A. VERDUN. (2022). «The European Semester as Goldilocks: macroeconomic policy coordination and the recovery and resilience facility». *Journal of Common Market Studies*, 60(1): 204-223.
- VERDUN, A. (2015). «A historical institutionalist explanation of the EU’s responses to the euro area financial crisis». *Journal of European Public Policy*, 22(2): 219-237.
- VERHELST, S. (2014). *Macro-economic conditionalities in cohesion policy*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Publications Office.
- WASCHKUHN, A. (2013). *Was ist Subsidiarität?: Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur «Civil Society»*. Springer-Verlag.

CAPÍTULO II

EL MODELO TERRITORIAL ESPAÑOL: LA PANDEMIA DE COVID-19 COMO PRUEBA DE *STRESS* PARA LAS ADMINISTRACIONES

Jorge Hernández Moreno
Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IPP-CSIC)

Jean-Baptiste Harguindeguy
Universidad Pablo de Olavide (UPO)

I. INTRODUCCIÓN

La aparición de la COVID-19 (*coronavirus disease*) en España en enero de 2020 provocó una crisis multidimensional cuyos aspectos sanitarios y sociales han sido debatidos extensamente. El alto número de fallecidos, la falta de recursos hospitalarios y la búsqueda de una vacuna coparon los titulares de los medios durante los dos años siguientes. Sin embargo, dicha crisis tuvo también un fuerte impacto político al poner a prueba los mecanismos federales del Estado.

En efecto, la gestión de esta pandemia sin precedentes en el siglo XXI fue marcada por una serie de episodios políticos de gran calado. El decreto sobre el estado de alarma del 14 de marzo de 2020 y su impugnación ante el Tribunal Constitucional, las múltiples reuniones de coordinación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), o el cierre del Congreso de los Diputados entre marzo y abril de 2020, marcaron profundamente la agenda gubernamental y parlamentaria. La precipitación de los eventos y la perplejidad de las autoridades respecto a las soluciones institucionales a implementar, incitan a considerar este período como un tipo-ideal

weberiano de crisis política, en el que el «estrés colectivo» se convierte en motor del cambio (Barton, 1969; Kingdon, 1984).

En el marco de este libro colectivo, este capítulo se centra en la reacción y el funcionamiento del modelo territorial español durante la crisis ocasionada por la COVID-19, considerando el contexto generado por la pandemia como una prueba de estrés a gran escala del Estado autonómico. La COVID-19 exacerbó las tensiones latentes en el sistema territorial entre centralización y descentralización, bilateralismo y multilateralismo, y entre lealtad y deslealtad federal. En concreto, analizamos el período comprendido entre 2020-2022.

El tema de la gestión territorial de la crisis ha atraído la atención de la opinión pública y mediática, así como de numerosos académicos, por su gran valor heurístico. Dicha temática se ha convertido de facto en un subgénero del federalismo comparado. Estos análisis —tanto desde la Ciencia Política, la Economía o la Ciencia de la Administración—, cubren un amplio abanico de países en perspectiva comparada (De Biase y Dougherty, 2021; Chattopadhyay *et al.*, 2021; Steytler, 2022; Del Pino *et al.*, 2022; Inverardi-Ferri y Brown, 2022; Easton *et al.*, 2022; Tselios, 2023), con especial énfasis en los casos europeos (Du Boys *et al.*, 2021; Mattei y Vigevano, 2021; Diamond y Laffin, 2022; Kuhlmann y Franzke, 2022; Jüptner y Klimovský, 2022) y norteamericanos (Broschek, 2022; Agnew, 2022; Paquet y Schertzer, 2020; Béland *et al.*, 2021).

En el caso de España, se han generado valiosas contribuciones en torno a la dinámica de intervención estatal y las relaciones intergubernamentales (en adelante, RIG) durante la pandemia (véase, Galán y Roig, 2020; Colino, 2021; Navarro y Velasco, 2022; Kölling, 2020; Fuentenebro, 2022; Erkoreka y Hernando-Pérez, 2022; Rodríguez Teruel *et al.*, 2023). También algunos trabajos comparativos con otros sistemas relativamente análogos (Casula y Pazos-Vidal, 2021; Parrado y Galli, 2021; Peralta-Santos *et al.*, 2021; Mattei y Del Pino, 2021; Angelici *et al.*, 2023a). Sin embargo, la mayor parte de estas publicaciones destacan por su carácter de urgencia y su falta de visión global del problema. En este sentido, el fin de la emergencia declarada por el Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 5 de mayo de 2023 brinda la oportunidad de proponer un análisis transversal de las distintas dimensiones de la gobernanza territorial española durante la crisis del COVID-19.

Tras esta breve introducción, el resto del capítulo se organiza del modo siguiente: en el segundo apartado se revisa la literatura académica centrada en cómo responden las federaciones y sistemas multinivel a las crisis desde un punto de vista territorial. A continuación, la sección tercera analiza la tensión entre centralización/descentralización que ha caracterizado a la adopción de

decisiones durante toda la pandemia. Por su parte, la sección cuarta evalúa la reacción, el funcionamiento y el alcance real de la coordinación y cooperación entre el Gobierno central y las CCAA, aportando una visión diferenciada entre órganos, instrumentos y sectores de política pública. Finalmente, se exponen algunas conclusiones y reflexiones sobre el futuro del modelo territorial español, ya en un contexto post-pandemia

II. POLÍTICA MULTINIVEL Y CRISIS: UNA LITERATURA EN AUGE

2.1. Las crisis y el dilema de la centralización

Las crisis son cada vez más transversales, atravesando con independencia de su naturaleza fronteras geográficas, políticas y administrativas (Boin *et al.*, 2005; Boin, 2005; Boin y t'Hart, 2010; Blondin y Boin, 2018). Según Boin *et al.* (2016), una crisis implica un cambio repentino (percibido negativamente) de las condiciones, incluyendo componentes de amenaza, urgencia e incertidumbre. Esta definición abarca una amplia variedad de sucesos, incluidas catástrofes naturales como huracanes, inundaciones y terremotos, así como sucesos provocados por el hombre, como las crisis financieras, atentados terroristas y desastres medioambientales. En suma, estas perturbaciones suponen un desafío para la capacidad organizativa, la legitimidad y la viabilidad de los Estados (Kouzmin, 2008).

En la literatura sobre gobernanza y gestión de crisis existe un amplio debate en torno a la dicotomía centralización-descentralización. Con pocas excepciones, los académicos han promocionado el valor de la gobernanza centralizada como el modo de gestión de crisis más eficaz (Goetz, 2014; Fabbrini, 2017; Raudla *et al.*, 2019; Lele, 2021; Tselios, 2023). Sus defensores argumentan que las crisis requieren respuestas rápidas y concertadas para evitar demoras costosas. Además, la gobernanza centralizada mejora la coordinación y crea un punto claro de rendición de cuentas, que permite a los ciudadanos premiar o culpar adecuadamente (De mello y Jalles, 2020; Douglas *et al.*, 2019). En contraste, los defensores de la descentralización argumentan que las crisis requieren respuestas contextuales y flexibles, que solo pueden ser proporcionadas por una gobernanza más descentralizada (Bakonyi, 2018; Angelici *et al.*, 2023b). Cuando una crisis exige una respuesta rápida e integral, los gobiernos y funcionarios locales pueden estar estratégicamente bien posicionados para tomar decisiones que reflejen las condiciones, necesidades y prioridades sobre el terreno (Capano y Lippi, 2021).

La cooperación y la coordinación también son temas centrales en la literatura sobre gestión de crisis, especialmente desde los estudios de la Administración Pública, pero también cada vez más desde el federalismo comparado (Boin y Bynander, 2015; Boin *et al.*, 2014; Nukpezah, 2017). A medida que los sistemas políticos han ido incorporando más niveles decisionales, se ha vuelto imprescindible establecer estructuras político-administrativas que faciliten respuestas coordinadas entre los actores implicados (Christensen *et al.*, 2016; Soujaa *et al.*, 2021).

2.2. La gestión territorial del COVID-19 en perspectiva comparada

La crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve varios aspectos clave de las RIG en sistemas territorialmente complejos. Por ejemplo, ha puesto en entredicho la responsabilidad de los gobiernos centrales sobre las emergencias nacionales, así como la autonomía de los gobiernos subnacionales en áreas críticas (gestión de desastres, salud pública o prestación de servicios sociales) (Lecours *et al.*, 2021; Steytler, 2022: 3-4; Marier, 2021; de Mello, 2021). Muy pronto quedó claro que los gobiernos nacionales no podrían hacer frente a la pandemia de manera eficaz actuando en solitario. El alcance territorial diferenciado de la pandemia, con efectos sociales, económicos y fiscales muy variado entre países y regiones, ha hecho necesario altos niveles de coordinación y cooperación para garantizar respuestas coherentes y minimizar los fallos (Capano y Lippi, 2021; Asmorowati *et al.*, 2022; McCann *et al.*, 2022; Bergström *et al.*, 2022). De hecho, la coordinación intergubernamental se presentó como la principal recomendación para gestionar la pandemia. La eficacia de los mecanismos de coordinación verticales y horizontales y la capacidad de los gobiernos para fijar prioridades, aplicar respuestas conjuntas y fomentar el intercambio diario de información demostraron ser variables determinantes (Mattei y Del Pino, 2021).

En general, la coordinación intergubernamental ha desempeñado un papel clave en el diseño de la estrategia de gestión de la pandemia —por ejemplo, durante la aprobación de regulaciones inéditas en circunstancias extraordinarias—. Así, aspectos como la duración y el alcance de medidas como el confinamiento, la contratación pública, el cierre y apertura de determinados servicios públicos y privados, la adquisición de equipos médicos y vacunas, o la gestión de datos han requerido altos niveles de coordinación (Saunders, 2022; Delaney, 2020).

El estilo en la adopción de decisiones ha variado considerablemente entre países a lo largo de la pandemia. Las federaciones y sistemas multinivel adoptaron una variedad de enfoques centralizadores y descentralizadores que impli-

caron varias fórmulas de uniformidad, armonización y colaboración. En algunos países, las medidas fueron decididas principalmente por los gobiernos subnacionales, mientras que en otras el gobierno central tomó la iniciativa. En Noruega, Alemania, Francia y los Países Bajos, tanto los gobiernos centrales como subnacionales desempeñaron un papel significativo y coordinado, especialmente durante los meses más difíciles del primer año de pandemia.

En Alemania, el modelo federal cooperativo implicó el compromiso vertical del Gobierno federal y la autocoordinación horizontal de los dieciséis *Länder*. En este caso, el sistema de RIG se caracterizó por las relaciones habituales de colaboración y toma de decisiones conjunta, respaldadas por numerosos acuerdos intergubernamentales adicionales. No obstante, la respuesta política alemana no estuvo exenta de dificultades, como el aumento de las tensiones ante las decisiones de alto riesgo asumidas por el Gobierno federal sobre los cierres patronales y la suspensión de los derechos fundamentales (Kuhlmann y Franzke, 2022). En Francia, el Presidente Macron adoptó un enfoque muy centralista tras el anuncio de las primeras medidas de lucha contra la pandemia. Esta respuesta reforzó el carácter jerárquico de la gobernanza territorial (Vampa, 2021). No obstante, este enfoque fue sustituido gradualmente por un proceso más descentralizado y coordinado. Los gobiernos locales también reforzaron sus vínculos horizontales intermunicipales, ya que los fallos del Estado central les brindaron la oportunidad de ampliar su campo de actuación (Du Boys y Fouchet, 2022).

En Italia, la respuesta a la crisis ha estado marcada por una débil coordinación intergubernamental, plasmada en una baja participación de la Conferencia Estado-Regiones y de la Conferencia Unificada (en la que participan los gobiernos locales) en el proceso de toma de decisiones. A pesar de la presencia del principio de cooperación leal en la Constitución italiana, ni el Gobierno central ni las regiones lo adoptaron en la práctica en su lucha contra la pandemia (Casula y Pazos-Vidal, 2021; Saunders, 2022: 393). El Gobierno dirigido por Mario Draghi desplazó la antigua gobernanza cooperativa hacia una gobernanza centralizada: un modelo de adopción de decisiones basado en el liderazgo del Primer Ministro y en la que las regiones desempeñaron principalmente un papel de ejecución de las medidas adoptadas centralmente (Bolgherini y Lippi, 2022).

En el Reino Unido, el Gobierno central adoptó un estilo de toma de decisiones centralizado. Durante la pandemia, su sistema de RIG (basado en relaciones bilaterales en lugar de multilaterales), se volvió muy conflictivo, con opiniones divergentes, reglas del juego muy discutidas y graves problemas de comunicación entre gobiernos (Diamond y Laffin, 2022). Suecia constituye un caso paradigmático en toda Europa, ya que la respuesta política a la pan-

demia fue establecida por científicos expertos. La gestión de la pandemia se dejó en manos de la Agencia de Salud Pública del Gobierno sueco, la cual gozaba de una autonomía considerable respecto a la supervisión ministerial. Por su parte, la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regionales también desempeñó un papel importante (Askim y Bergström, 2022).

Mas allá de Europa, en Estados Unidos prevaleció un liderazgo errático de la Casa Blanca y una escasa coordinación, lo que provocó una respuesta desastrosa (desperdiciando meses al inicio del brote del virus), fuertes tensiones intergubernamentales y políticas muy divergentes entre los estados (Downey y Myers, 2020; Lecours *et al.*, 2021; Rozzel y Wilcox, 2020). A pesar de ello, se han detectado múltiples iniciativas de coordinación entre unidades subestatales (colaboración multiestatal y relaciones interlocales) (Benton, 2020). En Canadá, el Gobierno de Trudeau adoptó un enfoque más científico y consensuado, colaborando mayoritariamente con las provincias en lugar de discutir con ellas (Béland *et al.*, 2021). En Brasil, el Gobierno de Bolsonaro, adoptó un comportamiento centralizado y jerárquico. Este estilo provocó un aumento de las tensiones intergubernamentales y la descoordinación de las políticas públicas destinadas a enfrentar la pandemia y sus efectos sociales y económicos (Abrucio *et al.*, 2020).

Con todo, cabe preguntarse en relación con el modelo territorial español, ¿cuál ha sido el estilo que se ha adoptado en el proceso de toma de decisiones durante la pandemia? ¿Este ha variado a lo largo de la crisis? ¿Qué factores explican estos cambios en el tiempo? Y, por otro lado, ¿cómo han sido las interacciones entre los distintos niveles de gobierno? ¿Con qué alcance e intensidad? ¿En qué ámbitos o sectores de política pública se ha recurrido más a la coordinación intergubernamental?

III. EL ESTADO AUTONÓMICO: UN DISEÑO FEDERAL BAJO PRESIÓN

3.1. De la descentralización a la recentralización

La irrupción del coronavirus en España en enero de 2020 causó un auge súbito de la mortalidad. La alta tasa de urbanización, la elevada edad media, la frecuencia de las interacciones sociales y los recortes en sanidad de los años anteriores explican el importante número de víctimas observado durante la primera fase de contagio. España, duramente tocada por la crisis financiera de 2008, se posicionó como uno de los principales focos europeos de esta nueva enfermedad. Por otra parte, la campaña de vacunación española que arrancó en diciembre de 2020 fue de las más eficaces del mundo al contar con una

red extensa de centros de salud y la cooperación de la mayoría de la población. Entre estos dos momentos clave, la gestión de la crisis sanitaria pasó por diferentes fases. La primera de ella consistió en romper con el modelo de gobernanza multinivel habitual en el Estado autonómico, al recentralizar numerosas competencias en torno a los ministerios centrales (Galán y Roig, 2020; Kölling, 2022).

Si existe alguna característica definitoria del sistema territorial español es la plasticidad (Harguindéguy *et al.*, 2021). Dicho sistema ha evolucionado en función de los vaivenes de las relaciones de fuerza en el Congreso de los Diputados. Los primeros pactos de la Transición inauguraron un modelo a caballo entre el centralismo francés y el federalismo alemán. Se instauró un modelo de reparto competencial entre un Estado central potente (con delegaciones a nivel regional y provincial) y gobiernos autonómicos libres de implementar sus propias políticas, pero con una autonomía fiscal limitada (con la excepción del País Vasco y Navarra). No obstante, la descentralización se reforzó de forma drástica después de los Pactos Autonómicos de 1992 al transferir competencias como la salud y la educación a los gobiernos regionales. Este diseño institucional explica el protagonismo de los ejecutivos autonómicos durante la primera fase de la pandemia (febrero de 2020-marzo de 2020). El Gobierno de Canarias impuso una cuarentena estricta a los huéspedes de un hotel en Tenerife el 24 de febrero antes de ser imitado por otras comunidades autónomas. Mientras tanto el Gobierno de España se limitó a restringir los vuelos con Italia —el país europeo más afectado por el coronavirus entonces—.

No obstante, este equilibrio se truncó durante las semanas siguientes. El 11 de marzo la OMS instó a los gobiernos a adoptar medidas inmediatas y contundentes para contener el avance del virus. El 13 de marzo de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el primer estado de alarma por un período de 15 días (Real Decreto 463/2020). Esta decisión ponía a los ministerios de Presidencia, Sanidad, Interior, Transporte y Defensa al mando de las operaciones de lucha contra la epidemia en todo el territorio nacional en base al artículo 116 de la Constitución. El Real Decreto 463/2020 restringía la libertad de circulación de forma drástica limitándola a las actividades esenciales para evitar el colapso de los servicios de urgencia. El confinamiento afectó a más de 40 millones de ciudadanos y fue prorrogado hasta seis veces por el Congreso de los Diputados hasta el 21 de junio con el apoyo de los partidos regionalistas¹.

¹ Otras decisiones de calado fueron adoptadas por el Estado central como la implementación de casi cuatro millones de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), a partir de abril de 2020.

Esta concentración de poder inédita en democracia se plasmó acto seguido en las apariciones mediáticas casi diarias de varias figuras del Gobierno como el Primer Ministro (Pedro Sánchez), el Ministro de Sanidad (Salvador Illa) y el director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (Fernando Simón)². Siguiendo un patrón clásico de las crisis políticas, esta reconcentración inicial no encontró casi resistencia a pesar de no estar explícitamente prevista por la Constitución (Boin y t'Hart, 2003). Al igual que durante la Gran Recesión de 2008, se optó por la recentralización de competencias (Harguindéguy y Rodríguez López, 2016). Sin embargo, el apoyo parlamentario al estado de alarma se fue erosionando en cada una de las seis votaciones de la Cámara baja (ver tabla 2.1).

En particular, las demandas para restablecer el autogobierno regional se hicieron cada vez más fuertes entre ciertos partidos etnonacionalistas. Por un lado, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), Coalición Canaria, Bildu, Nueva Canaria, el Bloque Nacionalista Galego (BNG), el Partido Regionalista de Cantabria (PRC) y Teruel Existe apoyaron al Gobierno central o se abstuvieron a lo largo de las seis votaciones —sin dejar de criticar el centralismo rampante que implicaba el estado de alarma—. Por el otro, Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) fue endureciendo su postura al igual que Junts per Catalunya (JxCat), Candidatura d'Unitat Popular (CUP), Compromís pel País Valencià, Unión del Pueblo Navarro (UPN) y Foro Asturias. De esta forma, la sexta votación se celebró el 3 de junio con 177 votos a favor, 155 en contra y 18 abstenciones: un resultado muy ajustado para el Gobierno en plena fase de desescalada³.

² Solo se había usado esta figura jurídica durante el caos causado por la crisis de los controladores aéreos en 2010.

³ Sin embargo, la mayor oposición al estado de alarma fue obra del partido ultraderechista Vox que cuestionó la constitucionalidad del Real Decreto 463/2020 ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal estableció finalmente en julio de 2020 que la fórmula jurídica idónea para los planes del gobierno era el estado de excepción, y no el estado de alarma.

Tabla 2.1. **Apoyos parlamentarios para prorrogar el primer estado de alarma.**

	1	2	3	4	5	6
PSOE						
PP						
Vox						
Unidas Podemos						
ERC						
Ciudadanos						
PNV						
EH Bildu						
JxCat						
Más País						
Coalición Canaria						
Nueva Canaria						
CUP						
BNG						
PRC						
Teruel Existe						
Compromís						
Foro Asturias						
UPN						

Nota: Blanco (voto a favor), gris (abstención) y gris oscuro (voto en contra).

Fuente: Elaboración propia a partir de Martín Campos (2021).

Estos movimientos no respondían únicamente a consideraciones sanitarias, sino a estrategias electorales más amplias. Por ejemplo, el apoyo constante del Partido Nacionalista Vasco al Gobierno de España favoreció la transferencia de la competencia sobre gestión de cárceles, de transporte por carretera y de los códigos ISSN en mayo de 2021. En el otro extremo, Esquerra Republicana de Catalunya, Junts per Catalunya y Candidatura d'Unitat Popular siguieron reclamando una mesa de diálogo para zanjar el asunto del referéndum de

independencia en Cataluña. El actor inesperado en este escenario de pelea territorial fue el Gobierno de la Comunidad de Madrid. Dirigido por Isabel Díaz Ayuso (facción populista del Partido Popular), este ejecutivo se erigió en principal crítico de las medidas adoptadas por el Gobierno central al reivindicar mayor autonomía para abrir los locales comerciales y al desarrollar un discurso regionalista nunca visto en esta comunidad autónoma.

3.2. De la centralización a la cogobernanza

La tercera fase de la gestión territorial de la epidemia empezó el 7 de junio de 2020 con el final del estado de alarma. Durante este período de cogobernanza, los gobiernos autonómicos volvieron a adoptar decisiones propias adaptadas a sus territorios respectivos en cuanto al acceso a los centros escolares o los establecimientos de ocio (Instituto Geográfico Nacional, 2021)⁴. De repente, se multiplicaron las reglamentaciones locales para reactivar parte de la actividad económica y a la vez evitar otra oleada de contagios. La coordinación de estas medidas se realizó en gran parte bajo la batuta del Ministerio de Sanidad a través del refuerzo de la cooperación vertical. La adopción en junio 2020 del Real Decreto 21/2020 (decreto de la llamada «nueva normalidad») reforzó la capacidad del Ministerio para orientar las políticas sanitarias de las comunidades autónomas a través de la Conferencia Interterritorial del Sistema de Salud. Se fijó que, de ahora en adelante, las decisiones se tomarían por mayoría simple y ya no por consenso. Este cambio demostró ser un paso hacia una mayor coordinación vertical (liderada por el Ministerio) para salir de la lógica de cooperación voluntaria que imperaba hasta ahora (Navarro y Velasco, 2022). Este nuevo equilibrio de fuerzas llevó al Ministerio de Sanidad a declarar un estado de alarma parcial en Madrid entre el 9 y el 24 de octubre (Real Decreto 900/2020)⁵.

La adopción de un nuevo confinamiento nacional el 25 de octubre de 2020 (Real Decreto 926/2020) inauguró la cuarta fase del modelo territorial español en período de pandemia. A pesar de su nombre, dicho confinamiento tenía poco que ver con el primero. Solo imponía un toque de queda de las 23h a las 6h, prohibía las reuniones de más de seis personas y el Parlamento lo

⁴ Es en este contexto que el Gobierno de España creó en junio un fondo COVID-19 dotado con 16.000 millones de euros destinados a las comunidades autónomas. Este fondo ambicionaba cubrir gastos en sanidad, educación y Administración pública. Respondía al compromiso de la Comisión Europea de transferir 3200 millones de euros a las comunidades autónomas.

⁵ Parcialmente anulado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.

amplió hasta el 9 de mayo de 2021⁶. Además, el Gobierno pasó el mando a las comunidades para que modularan las restricciones en función de sus necesidades (principalmente a base de toques de queda y limitaciones de la movilidad). Además, este nuevo estado de alarma respondía en gran medida a las demandas de ciertos ejecutivos autonómicos donde las medidas aprobadas chocaban con el veto de los jueces. Fue el caso de la medida estrella adoptada para mantener los contagios a rayas: el pasaporte COVID. Así pues, la puesta en marcha del pasaporte COVID para acceder a determinados lugares cerrados fue inicialmente paralizada por los tribunales superiores de justicia del País Vasco, Cantabria y de Aragón, mientras que fue autorizada en Baleares, Cataluña, Canarias y Galicia. La intervención del Tribunal Supremo permitió poner orden antes de que la medida decayese con el número de casos graves de COVID allá por febrero de 2022.

Finalmente, el análisis sobre el impacto del COVID en la arquitectura multinivel del sistema territorial español sería incompleto si no incluyese datos relativos a los municipios. Varios estudios han demostrado la implicación de los Ayuntamientos en la lucha contra la pandemia. Ubicados en primera línea, su papel se fue reafirmando durante la tercera fase de la crisis. La casuística de su labor de información, protección social y adaptación de los servicios públicos es inmensa (Pano *et al.*, 2021). Este esfuerzo —variable en función del tamaño del municipio—, completó la acción estatal y autonómica y fue posible gracias a la derogación de las reglas presupuestarias impuestas durante la Gran Recesión de 2008. El lobbying de la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) favoreció la derogación de la ley de gasto a través del Real Decreto-ley 27/2020. En concreto, se flexibilizó el techo de gasto, se permitió a las diputaciones apoyar financieramente a los municipios necesitados y se autorizó que los alcaldes/esas usaran sus excedentes presupuestarios para paliar los efectos de la pandemia (Navarro *et al.*, 2021).

IV. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES A PLENO RÉGIMEN

4.1. La coordinación prepandemia en el Estado autonómico

En la versión española del federalismo, el llamado *Estado autonómico*, el marco constitucional carece de previsiones específicas en materia de coordinación y cooperación intergubernamental. Sin embargo, a través de la juris-

⁶ Al igual que el primer estado de alarma, esta decisión fue impugnada por Vox ante el Tribunal Constitucional.

prudencia constitucional y de un complejo proceso de ajuste institucional, se ha ido consolidando el actual sistema de RIG. Dicho federalismo ejecutivo cuenta con distintos tipos de foros en los que tanto el Gobierno central como los ejecutivos regionales y locales intercambian información y debaten la elaboración de políticas⁷.

A grandes rasgos, el sistema español de RIG se caracteriza por el predominio de la colaboración vertical frente a la cooperación horizontal entre CCAA (también llamada cooperación interautonómica) (Aja, 2003; Colino, 2013). Por otro lado, las relaciones multilaterales entre el Gobierno central y las CCAA siguen cohabitando con las relaciones bilaterales al máximo nivel político (Aja y Colino, 2014; Colino, 2020: 67). Además, la maquinaria de RIG está fuertemente institucionalizada, a diferencia de lo que ocurre en otras federaciones o sistemas multinivel como Australia, Canadá o Reino Unido, donde las RIG tienen un carácter más informal (McEwen *et al.*, 2020; Gagnon y Poirier, 2020).

Las Conferencias Sectoriales constituyen el eje vertebrador del sistema de RIG, cumpliendo importantes funciones⁸. Estos foros verticales multilaterales reúnen a los titulares del Ministerio y de las Consejerías autonómicas competentes en una materia determinada. Aparecieron con la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía y se consolidaron con los pactos autonómicos de 1992. En total, hasta la llegada de la pandemia se habían creado 38 Conferencias Sectoriales —algunas de ellas con reglamento interno de funcionamiento (ver tabla 2.2)⁹—.

⁷ Generalmente, la participación de la Administración local en estos órganos multilaterales de cooperación se lleva a cabo a través de la FEMP, una Asociación de Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Consejos y Cabildos Insulares constituida al amparo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁸ Algunas de las funciones más destacadas de las Conferencias Sectoriales son: la distribución de información sobre proyectos de ley y reglamentos del Gobierno central; la aprobación, seguimiento y evaluación de Planes y Programas Conjuntos; el establecimiento de convenios de financiación o; la formulación de posiciones gubernamentales conjuntas a nivel europeo, entre otras (León y Ferrín, 2011: 515-516; García Morales, 2013: 92).

⁹ Los reglamentos internos de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales regulan su naturaleza y los fines de su constitución, los órganos con los que cuenta, su composición (representantes) y funciones básicas, la sede, las sesiones, las convocatorias de las reuniones, el establecimiento de los órdenes del día y el sistema de adopción de acuerdos.

Tabla 2.2. Conferencias Sectoriales existentes antes de la pandemia (marzo de 2020)

Conferencia Sectorial y Ministerio de adscripción (actualmente)	Fecha de constitución (o primera reunión)	Fecha aprobación Reglamento interno (y sus modificaciones)
Consejo de Política Fiscal y Financiera (Hacienda y Función Pública)	01/07/1981	1981 (modificado en: 1983; 2000; 2001, 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012)
Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (Agricultura, Pesca y Alimentación)	28/07/1983	1995 (modificado en: 1999, 2001, 2002, 2003, 2009 y 2019)
Conferencia Sectorial de Turismo (Industria, Comercio y Turismo)	06/07/1984	1995 (modificado en: 1996, 2000, 2004, 2012 y 2018)
Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas (Sanidad)	11/04/1985	1998 (modificado en 2016)
Conferencia Sectorial de Educación (Educación y Formación Profesional)	25/11/1986	1999
Conferencia Sectorial de Consumo (Consumo)	12/01/1987	1997 (modificado en: 2003, 2011 y 2019)
Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Sanidad)	07/04/1987	1993 (modificado en: 1996 y 2003)
Conferencia Sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo (Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)	9/10/1987	2008 (modificado en 2013)

Conferencia Sectorial y Ministerio de adscripción (actualmente)	Fecha de constitución (o primera reunión)	Fecha aprobación Reglamento interno (y sus modificaciones)
Conferencia Nacional de Transportes (Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)	14/06/1988	1988
Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (Transición Ecológica y el Reto Demográfico)	29/11/1988	1995 (modificado en 2009)
Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (Política Territorial)	22/12/1988	1997 (modificado en 2008, 2009, 2010 y 2017)
Conferencia Sectorial de Cultura (Cultura y Deporte)	16/11/1992	2005 (modificado en 2008, 2017, 2020)
Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)	10/03/1993	—
Conferencia Sectorial de Pesca (Agricultura, Pesca y Alimentación)	29/09/1994	1996 (modificado en: 1999, 2002, 2003, 2011 y 2019)
Conferencia Sectorial de Igualdad (Igualdad) Transformada (como Conferencia de la Mujer) el 21/01/2009	13/02/1995	2009 (modificado en 2011, 2017 y 2022)
Conferencia Sectorial de Comercio Interior (Industria, Comercio y Turismo)	23/07/1996	1997 (modificado en 2021)
Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (Trabajo y Economía Social)	23/07/1996	1997 (modificado en 2021)
Conferencia Sectorial de Administración de Justicia (Justicia)	23/10/1999	1999

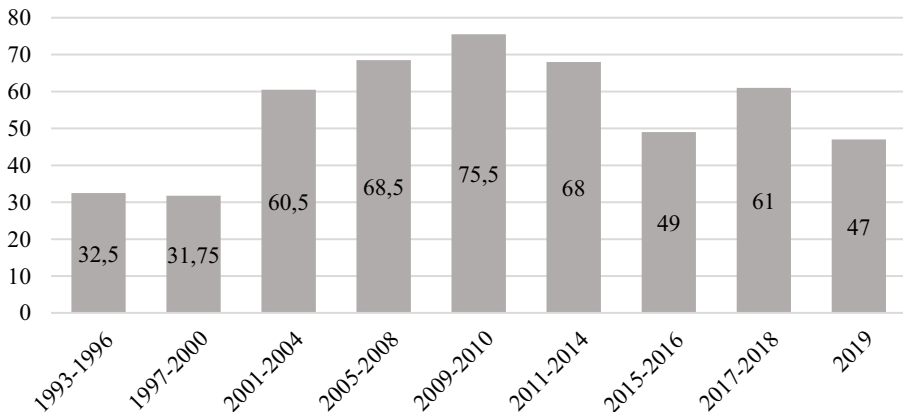
Conferencia Sectorial y Ministerio de adscripción (actualmente)	Fecha de constitución (o primera reunión)	Fecha aprobación Reglamento interno (y sus modificaciones)
Consejo Consultivo de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios (Agricultura, Pesca y Alimentación)	15/06/2000	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Agricultura
Consejo Consultivo de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios (Agricultura, Pesca y Alimentación)	15/06/2000	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Pesca
Conferencia Sectorial de Administración Pública (Hacienda y Función Pública)	17/12/2003	2018
Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (Sanidad)	16/06/2004	2004 (modificado en 2006)
Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (Política Territorial)	17/01/2005	—
Consejo de Política de Seguridad (Interior)	28/02/2005	—
Conferencia Sectorial de Transformación Digital	26/10/2005	2021
Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (Transportes, Movilidad y Agenda Urbana)	14/03/2006	—
Conferencia General de Política Universitaria (Universidades)	04/06/2007	2009
Conferencia Sectorial de la Inmigración (Inclusión, Seguridad Social y Migraciones)	09/07/2008	2008
Consejo Consultivo de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios (Transición Ecológica y el Reto Demográfico)	14/10/2009	Reglamento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente

Conferencia Sectorial y Ministerio de adscripción (actualmente)	Fecha de constitución (o primera reunión)	Fecha aprobación Reglamento interno (y sus modificaciones)
Conferencia Sectorial de Energía (Transición Ecológica y el Reto Demográfico)	11/05/2011	2011
Consejo de Políticas del Juego (Consumo)	21/06/2011	2011 (modificado en 2018)
Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación (Ciencia e Innovación)	18/09/2012	2012 (modificado en 2018)
Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Derechos Sociales y Agenda 2030)	16/01/2013	2013 (modificado en 2018)
Conferencia Sectorial de Industria y PYME (Industria, Comercio y Turismo)	12/03/2014	2018
Consejo para la Unidad de Mercado (Política Territorial)	27/01/2015	2017
Consejo Nacional de Protección Civil (Interior)	29/03/2017	2017
Conferencia Sectorial de Deporte (Cultura y Deporte)	23/07/2018	2019
Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional (Presidencia del Gobierno)	18/12/2018	2018

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021a).

Desde finales de la década de 1980 ha ido creciendo la necesidad de cooperación en la mayoría de los ámbitos políticos. La financiación autonómica, las cuestiones ligadas a la Unión Europea (UE), o los aspectos vinculados al Estado de Bienestar, propiciaron un aumento gradual de la actividad de las Conferencias Sectoriales (ver figura 2.1). Este aumento en el número de reuniones se mantuvo estable en el primer decenio de los años 2000, en parte debido al proceso de homogeneización del sistema competencial. En las legislaturas más recientes se puede observar un cambio cuantitativo. No obstante, se trata de legislaturas un tanto anómalas (las que tuvieron lugar en 2015-2016 y la de 2019), ya que su duración fue de apenas unos meses.

Figura 2.1. **Promedio de reuniones anuales de las Conferencias Sectoriales en distintas legislaturas**



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021a).

El funcionamiento del sistema de RIG trata de reproducir el método de trabajo de los Consejos de Ministros de la UE, partiendo de un debate técnico inicial para finalizar con la (presumible) adopción de una decisión política. Así, el sistema de RIG cuenta con una amplia maquinaria de órganos multilaterales de apoyo técnico (también conocidos como órganos de segundo o tercer nivel), formada por 85 Comisiones Sectoriales y 98 Grupos de Trabajo¹⁰ (con datos de 2019).

¹⁰ Estos órganos, que pueden ser permanentes o *ad hoc*, se han mostrado determinantes para que gestores y administradores públicos concierten sus actuaciones, limen posibles ele-

Todo este ecosistema está presidido desde 2004 por la Conferencia de Presidentes. La constitución de este órgano fue una respuesta institucional a presiones académicas y políticas. Se trataba de establecer un foro de cooperación multilateral en el que los Presidentes del Gobierno central y las CCAA pudieran mantener debates de calado y adoptar posturas generales compartidas, como ya ocurría en otros sistemas territorialmente complejos, como Alemania (Aja y Colino, 2014: 13). Desde 2017, la Conferencia de Presidentes cuenta con un Comité de Impulso, Preparación y Seguimiento¹¹. Respecto a su grado de institucionalización y funcionamiento, entre 2004 y 2019 esta Conferencia mantuvo un total de seis reuniones. Los principales temas abordados en estos encuentros fueron la participación de las regiones en los asuntos de la UE, la financiación sanitaria, cuestiones sobre violencia de género, inmigración, así como aspectos relacionados con la situación económica y laboral. Es importante resaltar que los acuerdos alcanzados en la Conferencia de Presidentes tienen la consideración de compromiso político, por lo que deben ser considerados por todas las Administraciones territoriales.

El sistema español de RIG también cuenta con instrumentos de interacción bilaterales. Los Convenios (también llamados acuerdos o pactos) entre el Gobierno central y una o varias CCAA, han sido un instrumento de cooperación vertical muy utilizado, debido principalmente a la flexibilidad para fijar su contenido¹². A pesar de su estabilidad en el tiempo, en la práctica su evolución depende en gran medida del contexto económico y presupuestario, así como del clima y ciclo político (ver figura 2.2).

También existen Comisiones Bilaterales de Cooperación, que reúnen al Gobierno central y a cada uno de los gobiernos regionales de forma individual. Estas Comisiones incrementaron su actividad a raíz de la reforma del Tribunal Constitucional del 2000 —destinada a evitar el planteamiento de conflictos intergubernamentales— y, especialmente, con las reformas de los Estatutos de

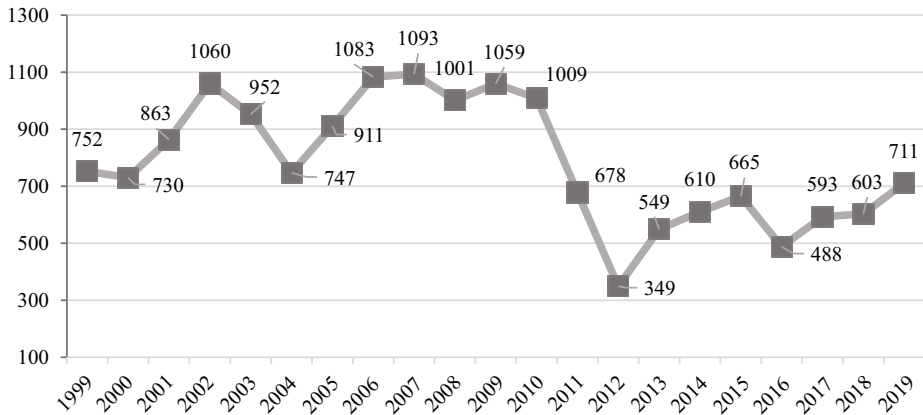
mentos conflictivos y alcancen los consensos necesarios para que la Conferencia Sectorial pueda adoptar un acuerdo.

¹¹ Se trata de un órgano de carácter técnico, encargado del seguimiento de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Presidentes, así como de la preparación de sus reuniones y fijación del orden del día.

¹² Aunque formalmente los Convenios son considerados instrumentos de cooperación bilateral, en la práctica los Gobiernos centrales han ido impulsando un tratamiento multilateral a estos acuerdos, proponiendo el mismo texto y contenido (o muy similar) a la gran mayoría de las CCAA. Ante esta realidad, muchos de los convenios suscritos tienen la consideración de «convenios de suscripción generalizada o múltiple», ya su contenido está relacionado con políticas generales y han sido firmados con todas o la gran mayoría de las CCAA.

Autonomías Regionales impulsadas en 2006 y 2007¹³ (Aja y Colino, 2014: 12-13; Ramos y Fernández, 2020).

Figura 2.2. Evolución del número de convenios suscritos entre el Gobierno central y las CCAA (1999-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021b).

Por último, en relación con la cooperación horizontal, no existen órganos formales y/o iniciativas multilaterales que reúnan a los presidentes o funcionarios regionales sin la presencia del Gobierno central, como sí ocurre en otras federaciones o sistemas multinivel como Alemania o Suiza (Hegele y Schnabel, 2021; Schnabel *et al.*, 2022; Person *et al.*, 2023). En la práctica, esta debilidad institucional se ha compensado (y en ocasiones sustituido) por mecanismos e instrumentos informales, fundamentalmente entre regiones vecinas¹⁴.

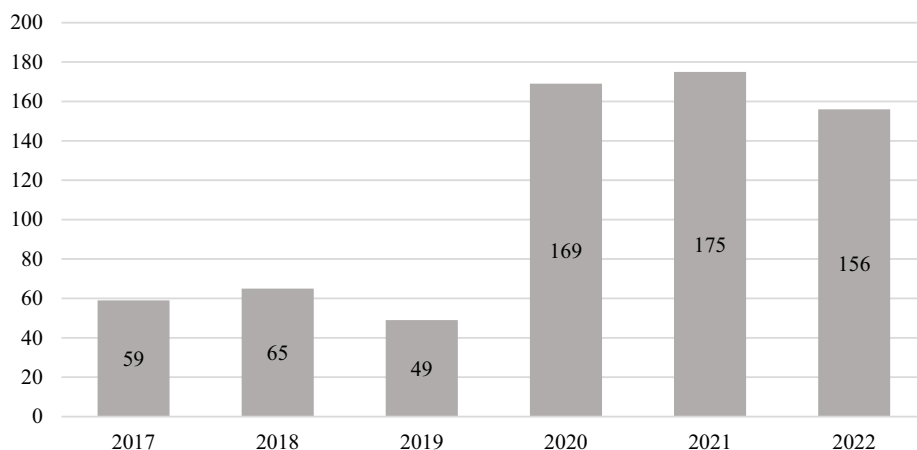
¹³ Por ejemplo, los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Canarias otorgaron mayor relevancia a las Comisiones Bilaterales de Cooperación como órganos permanentes. Además, los Estatutos de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Extremadura crearon otros órganos específicos de cooperación en materias económico-fiscales.

¹⁴ Trabajos previos señalan varios factores explicativos de esta escasa práctica de cooperación horizontal, que tienen que ver con: la demora en el procedimiento de suscripción de los convenios y acuerdos entre regiones, como consecuencia de la necesidad de que el Senado los apruebe; el afán por mantener poder por parte de las CCAA y el rechazo a crear estructuras suprarregionales; el propio papel secundario del Senado; o porque los principales fondos estructurales de la UE no se han supeditado a la necesaria cooperación entre regiones (véase, Colino y Parrado, 2009; Tajadura, 2010; Colino, 2012; Trapero y Sanz, 2020).

4.2. La reacción de los instrumentos de cooperación ante la pandemia

En primer lugar, se ha producido un aumento cuantitativo y cualitativo notable de los encuentros de las Conferencias Sectoriales (ver figura 2.3). En 2020, el número de reuniones de las Conferencias Sectoriales se incrementó hasta triplicar el promedio de encuentros de los años anteriores. En 2021 y 2022, esta tendencia se ha mantenido, llegando a alcanzar 175 reuniones en total. Este impulso sin precedentes a la cooperación intergubernamental también se ha dado en el número de encuentros tanto de las Comisiones Sectoriales como de los Grupos de Trabajo (Ministerio de Política Territorial, 2021: 27).

Figura 2.3. **Actividad de las Conferencias Sectoriales durante la pandemia en perspectiva comparada (años seleccionados)**

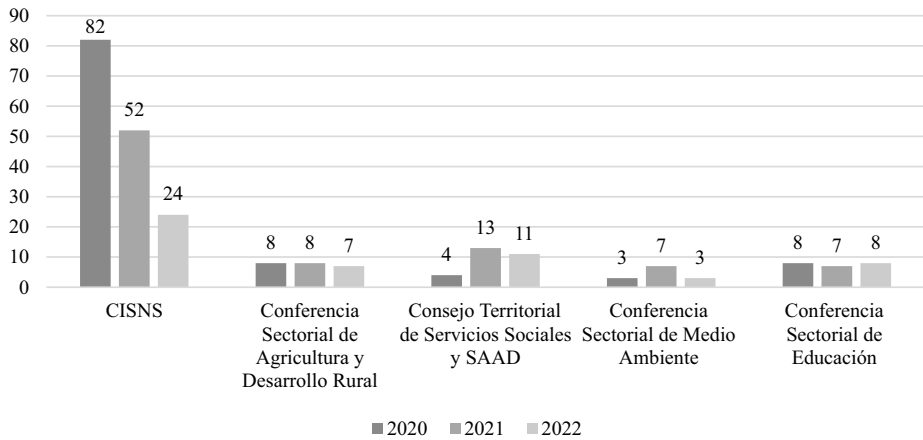


Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021a, 2022).

Por otro lado, entre 2020 y 2022, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (en adelante, CISNS), ha sido con diferencia el órgano de cooperación más activo (ver figura 2.4). Dentro de las principales áreas de cooperación sectorial en el Estado autonómico, han destacado por su actividad, aunque a bastante distancia, los órganos vinculados a Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca. También ha tenido un elevado número de encuentros la Conferencia Sectorial de Educación. Por último, es reseñable la inestabilidad en la operatividad e institucionalización del Consejo Territorial de Servicios Sociales y SAAD (Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia)

en los años de la crisis (véase, Hernández-Moreno, 2021). Este órgano ha pasado de mantener cuatro reuniones en 2020 a 13 y 11 encuentros en los años 2021 y 2022, respectivamente¹⁵. La actividad de algunas otras Conferencias Sectoriales, especialmente vinculadas a cuestiones clave como la salida del Reino Unido de la UE o a la propia crisis sanitaria, también se han visto incrementada durante este período.

Figura 2.4. Evolución de las principales áreas de cooperación sectorial (2020-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2021a, 2022).

Además, el sistema español de RIG ha demostrado su capacidad adaptativa al contexto de crisis, creando nuevos mecanismos de cooperación o recuperando la operatividad de algunos de ellos que habían permanecido «congelados» en los últimos años. Así, durante 2020 se crearon tres nuevas Conferencias Sectoriales. El 9 de julio de 2020 se constituyó la Conferencia Sectorial de Agenda 2030. Unos días después, el 23 de julio, se crea la Conferencia Sectorial de Reto Demográfico. Por último, el 30 de noviembre de ese mismo año se conformó la Conferencia Sectorial del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación para el empleo, ante la asunción de parte de las compe-

¹⁵ Este salto cuantitativo se explica fundamentalmente por el proceso de reforma del sistema de cuidados y el modelo residencial. Un complejo proceso de negociación en el que han estado presentes todos los actores públicos (Gobierno central y CCAA) y privados vinculados al sector. Para un análisis más detallado de esta reforma, véase Hernández-Moreno (2023).

tencias en materia de Formación Profesional por el Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estas Conferencias Sectoriales tienen un claro carácter transversal, con el objetivo de evitar los posibles problemas de descoordinación intraadministrativa entre Ministerios y Consejerías.

En esta misma línea, durante el primer año de pandemia se institucionalizaron las denominadas Conferencias Intersectoriales¹⁶. A grandes rasgos, se trata de encuentros entre dos órganos de cooperación con rango de Conferencia Sectorial, generalmente de sectores de actividad que se encuentran estrechamente vinculados. Algunos ejemplos de estos órganos son la Conferencia Intersectorial entre Educación y el CISNS, en la que se coordinaron acciones y medidas para una «Vuelta al Cole Segura». Cabe destacar también el encuentro entre la Conferencia Intersectorial de Agricultura y el CISNS, la cual limitó el problema de los contagios de los temporeros en las explotaciones agrarias. Finalmente, es preciso insistir en la coordinación entre la Conferencia Intersectorial de Cultura y el propio CISNS, que trató de dar forma a la idea de que la «Cultura es un Espacio Seguro».

En 2021 continuó el «gran salto adelante» en materia de cooperación intergubernamental. En el segundo año de pandemia se crearon cuatro nuevas Conferencias Sectoriales. La primera de ellas, y quizá la más relevante por su implicación económica y social, es la Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹⁷. Se trata del órgano diseñado para canalizar la interacción entre el Gobierno central y las CCAA en la gestión de los fondos europeos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹⁸. También se constituyeron la Conferencia Sectorial de Memoria Democrática, la Conferencia Sectorial para la Mejora Regulatoria y el Clima de Negocios y la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. La práctica de celebrar Conferencias Intersectoriales no se detuvo. Así, se produjeron

¹⁶ Las Conferencias Intersectoriales no son un fenómeno estrictamente nuevo en el sistema español de RIG. Existen antecedentes de reuniones conjuntas entre el Gobierno y las regiones con participación de los departamentos de Sanidad y Agricultura en el contexto de la crisis de las vacas locas (la encefalopatía espongiforme bovina) al inicio de la década de los 2000.

¹⁷ Creada a partir del 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.

¹⁸ El papel de las Conferencias Sectoriales en la gestión y distribución territorial de los fondos europeos de recuperación está siendo clave, ya que son las encargadas de la aprobación de los criterios de reparto en sus ámbitos de competencia. Para un análisis más detallado de esta cuestión, véase el monográfico (Número 29) de la *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y capacidad administrativa», publicado en el verano de 2022. Disponible en: <<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/issue/view/730>>.

encuentros entre el CISNS y la Conferencia Sectorial de Educación y entre el CISNS y la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (para aprobar el primer plan de salud pública y medio ambiente).

En 2022 no se creó ninguna Conferencia Sectorial. No obstante, sí se celebraron varias Conferencias Intersectoriales, como la reunión conjunta entre Educación, Política Universitaria y el CISNS, entre Infancia y Adolescencia y la Conferencia Sectorial de Igualdad, o el encuentro entre Política Agrícola para Asuntos Comunitarios y Política Pesquera (Ministerio de Política Territorial, 2022). En este sentido, no hay constancia en el momento de finalizar este capítulo (verano de 2023), de que se haya celebrado durante la pandemia ninguna Conferencia Intersectorial entre el Consejo Territorial de Servicios Sociales y SAAD y el propio CISNS —ni al más alto nivel político ni en un nivel más técnico—. Una cuestión destacable, ante el elevado impacto de la crisis en las residencias y las altas demandas de coordinación y cooperación intergubernamental en este sector.

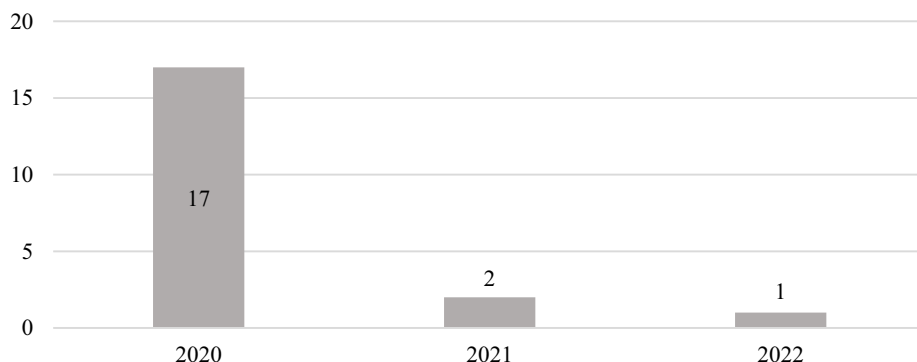
En relación con la Conferencia de Presidentes, al comienzo de la XIV Legislatura, en enero de 2020, se pusieron en marcha los mecanismos administrativos para celebrar un nuevo encuentro, retomando los trabajos técnicos del año anterior. Sin embargo, ante la declaración de pandemia mundial por parte OMS y el posterior decreto de alarma para la gestión de la situación de crisis, se optó por convocar a la Conferencia de Presidentes con carácter extraordinario y urgente el 15 de marzo.

En 2020 se celebraron un total de 17 reuniones de la Conferencia de Presidentes¹⁹. Durante el primer estado de alarma, entre el 14 de marzo y el 21 de junio, se celebraron 14 reuniones extraordinarias, centradas en la gestión territorial de la pandemia y la puesta en marcha de diferentes medidas sanitarias, económicas y sociales. Tras la finalización del primer estado de alarma, se mantuvieron tres Conferencias de Presidentes más (una presencial y dos telemáticas), en las que se abordaron los detalles del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia —que se estaba empezando a redactar—, así como el Plan de modernización del Servicio Público de Justicia. En 2021 tuvieron lugar dos encuentros —ambos de carácter extraordinario— centrados en la estrategia europea y nacional de compra de vacunas, los problemas

¹⁹ Recientemente, el Tribunal de Cuentas en el Informe N.º 1.495 de *Fiscalización de las actuaciones para las relaciones de cooperación multilateral entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas desarrolladas en el marco de la gestión de la pandemia COVID-19*, ha destacado esta revitalización y puesto de manifiesto algunas de sus carencias, como la falta de formalización y documentación de las reuniones. Disponible en: <<https://www.tcu.es/repositorio/9382461c-c151-4cfa-8f7a-ad36e2cf4a4/11495.pdf>>.

derivados de la escasez de personal en los sistemas sanitarios regionales y el colapso de la Atención Primaria.

Figura 2.5. Reuniones de la Conferencia de Presidentes (2020-2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Política Territorial (2022).

El último de los encuentros de la Conferencia de Presidentes, celebrado el 13 de marzo de 2022, se centró en la respuesta institucional al impacto de la guerra en Ucrania. El debate al más alto nivel político se estructuró en torno a cuatro ejes: la ayuda humanitaria y la acogida de refugiados, la respuesta a la subida del precio de la energía, el despliegue de fondos europeos y la articulación del Plan Nacional de Respuesta a las consecuencias de la guerra. También en esta reunión se aprobó por unanimidad un nuevo Reglamento²⁰, en el que se introduce el formato electrónico como forma de participación, se aumenta la capacidad de decisión de todas las Administraciones (por ejemplo, en la elaboración del orden del día) y se incrementa el número mínimo de reuniones anuales a dos (frente a la reunión anual que preveía la versión anterior).

Por último, durante la pandemia la cooperación horizontal se ha mostrado como un mecanismo de interacción complementario a la coordinación vertical²¹. Así, se han llevado a cabo numerosos *convenios horizontales informales*

²⁰ Orden TER/257/2022, de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de la Conferencia de Presidentes. Disponible en: <<https://www.boe.es/eli/es/o/2022/03/29/ter257>>.

²¹ Esta dinámica de cooperación y coordinación entre unidades subestatales también se ha dado en otros sistemas federales como Estados Unidos, donde incluso varios estados han

—protocolos entre las partes sin requisitos de procedimientos constitucionales de comunicación y autorización— entre gobiernos regionales de distintas CCAA vecinas. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha y Castilla y León firmaron varios acuerdos de colaboración para establecer una estrategia conjunta en materia de pruebas serológicas, asistencia hospitalaria y gestión de datos. Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón también recurrieron a este tipo de convenios de cooperación para implementar de forma conjunta actuaciones relacionadas con la gestión de la COVID-19 en las comarcas limítrofes. Más adelante, las reuniones y acuerdos entre Navarra y el País Vasco, Cataluña y Aragón, Galicia y Asturias o Cantabria y el País Vasco fueron en el mismo sentido (Ramos y Alda, 2020: 31). En el nivel local también encontramos prácticas de cooperación horizontal, fundamentalmente a través de la FEMP. Estas iniciativas se han centrado en la transmisión de información a los responsables locales sobre pautas relacionadas con el funcionamiento de los servicios municipales en el día a día.

V. CONCLUSIONES

Este capítulo ha analizado la reacción del Estado autonómico ante la amenaza producida por el COVID-19. Tal y como se ha demostrado, la gestión de esta crisis sanitaria de primer orden puso el sistema territorial español bajo mucha presión. La reacción y dirección del Gobierno central osciló al principio hacia la recentralización del proceso de adopción de decisiones. Durante los primeros pasos de la pandemia, en el momento álgido a nivel de contagios y fallecimientos, se optó por concentrar el poder en torno a unos pocos ministerios centrales. Sin embargo, esta solución —inicialmente apoyada por la mayor parte del espectro parlamentario— fue evolucionando progresivamente hacia un mayor protagonismo de los ejecutivos autonómicos en cuanto los principales indicadores sanitarios se relajaron. Como hemos evidenciado, lo más llamativo de esta evolución es que la arquitectura territorial española no volvió a su punto de partida prepandémico. Tal y como atestiguan los cambios realizados en materia de RIG, aparecieron y se reactivaron múltiples instrumentos de cogobernanza para acelerar la capacidad de reacción del sistema frente a futuras crisis exógenas.

En este sentido, surgen varias preguntas: ¿se puede entonces hablar de una revolución «copernicana» de las instituciones de gobernanza multinivel españolas? y, por otro lado, este salto hacia adelante sin precedentes en materia de

creado consorcios *ad hoc* y asociaciones regionales para colaborar y compartir recursos (véase, por ejemplo, Rogers, 2020; Benton, 2020; de Biase y Dougherty, 2021).

cooperación, ¿será de carácter estructural o meramente coyuntural? Quizás sea demasiado pronto para responder de forma contundente a estas cuestiones. Es cierto que se ha dado un paso muy importante hacia una mayor cooperación vertical (especialmente en algunos sectores de política pública, como Sanidad y Educación, bajo la batuta de los Ministerios centrales del ramo). Además, se ha salido de la lógica de cooperación voluntaria que imperaba hasta ahora y que parecía haber empujado ciertos ministerios centrales hacia la irrelevancia. La creación y el diseño del nuevo Centro Nacional de Salud Pública es una prueba de ello. Hasta cierto punto, esta crisis ha clarificado las funciones de los actores del sistema territorial y ha hecho el sistema más ágil y engrasado. También la crisis ha permitido observar empíricamente el grado de lealtad federal de cada región, así como los límites en la práctica del autogobierno a la hora de gestionar los asuntos de la vida diaria de las personas en un contexto de crisis.

Por el otro lado, los retos a los que se enfrentan todos los actores gubernamentales son numerosos. La respuesta europea para salir de la crisis ha atraído importantes fuentes de financiación a España, principalmente a través del fondo *Next Generation EU*, aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2020. Este fondo consta de dos instrumentos (el Mecanismo de Recuperación y la Resiliencia [MRR] y el Fondo *REACT-EU*) diseñados para apoyar la recuperación económica de los países miembros después del COVID-19. En total le corresponden a España 152.000 millones de euros. No obstante, elegir proyectos financiables y ejecutar este presupuesto no es tarea fácil. La promoción de la investigación, la difusión de la digitalización o la lucha contra el cambio climático requieren de grandes acuerdos transpartidistas a lo largo de varias legislaturas. Pero a pesar del buen ritmo de ejecución presupuestaria, la oposición al Gobierno central y las tensiones intergubernamentales se han reactivado, y ya hay quejas sobre la selección de los territorios elegidos. Las críticas se centran en la connivencia entre el ejecutivo central y los gobiernos autonómicos del mismo signo partidista (*pork barrel politics*), así como en la compra de voluntades en las autonomías no afines que apoyan al actual Gobierno central²².

En cualquier caso, la gestión del período post-COVID ha tenido el mérito de poner el foco en temas de política industrial a los que no aludían los medios hasta ahora. La complejidad técnica que conllevan y la planificación a diez

²² El proceso de desconcentración institucional implementado por el Ministerio de Política Territorial (Decreto 209/2022) sigue una dinámica similar. El reparto de las sedes de ciertos organismos públicos, como la Agencia Espacial Española o la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial, a lo largo y ancho del territorio nacional se enfrenta a las mismas críticas.

años vista que requieren ya no son frenos para que se hable abiertamente de ellos. Reubicar fábricas de microchips en España, convertir al país en líder en el mercado del hidrógeno, o impulsar los vehículos eléctricos son apuestas territoriales que probablemente hubiesen resultado más difíciles de impulsar sin la pandemia. El futuro dirá cómo se comportan los actores del Estado autonómico.

REFERENCIAS

- ABRUCIO, F. L., GRIN, E. J., FRANZESE, C., SEGATTO, C. I. y COUTO, C. G. (2020). «Combating COVID-19 under Bolsonaro's federalism: a case of intergovernmental incoordination». *Revista de Administração Pública*, 54: 663-677.
- AGNEW, J. (2022). «Failing federalism? US dualist federalism and the 2020-2022 pandemic». *Regional Studies, Regional Science*, 9(1): 149-171.
- AJA, E. y COLINO, C. (2014). «Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations». *Comparative European Politics*, 12(4): 444-467.
- ANGELICI, M., BERTA, P., COSTA-FONT, J. y TURATI, G. (2023a). «Divided We Survive? Multilevel Governance during the COVID-19 Pandemic in Italy and Spain». *Publius: The Journal of Federalism*, 53(2): 227-250.
- ANGELICI, M., BERTA, P., COSTA-FONT, J. y TURATI, G. (2023b). «Multilevel governance in the first wave of Covid-19». En J. Costa-Font, J., A. Batinti y G. Turati (eds.), *Handbook on the Political Economy of Health Systems*, Edward Elgar Publishing.
- ASKIM, J. y BERGSTRÖM, T. (2022). «Between lockdown and calm down. Comparing the COVID-19 responses of Norway and Sweden». *Local Government Studies*, 48(2): 291-311.
- ASMOROWATI, S., SCHUBERT, V. y NINGRUM, A. P. (2022). «Policy capacity, local autonomy, and human agency: tensions in the intergovernmental coordination in Indonesia's social welfare response amid the COVID-19 pandemic». *Journal of Asian Public Policy*, 15(2): 213-227.
- BAKONYI, Z. (2018). «Why Do Firms Centralise Their Strategic Decision-Making During Crisis? A Qualitative Study». *Journal of Organizational Change Management*, 31(5): 1191-1205.
- BARTON, A. (1969). *Communities in disaster. A sociological analysis of collective stress situations*. NY: Doubleday.
- BÉLAND, D., DINAN, S., ROCCO, P. y WADDAN, A. (2021). «Social policy responses to COVID-19 in Canada and the United States: Explaining policy variations between two liberal welfare state regimes». *Social Policy & Administration*, 55(2): 280-294.

- BENTON, J. E. (2020). «Challenges to federalism and intergovernmental relations and takeaways amid the COVID-19 experience». *The American Review of Public Administration*, 50(6-7): 536-542.
- BERGSTRÖM, T., KUHLMANN, S., LAFFIN, M. y WAYENBERG, E. (2022). «Special issue on comparative intergovernmental relations and the pandemic: how European devolved governments responded to a public health crisis». *Local Government Studies*, 48(2): 179-190.
- BLONDIN, D. y BOIN, A. (2018). «Managing crises in Europe: A public management perspective». *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*: 459-474.
- BOIN, A. (2005). «From crisis to disaster: Toward an integrative perspective». En R. Perry y E. L. Quarantelli (eds.), *What is a disaster? New answers to old questions* (pp. 153-172), Philadelphia, PA.
- BOIN, A. y BYNANDER, F. (2015). «Explaining success and failure in crisis coordination. Geografiska Annaler: Series A». *Physical Geography*, 97(1): 123-135.
- BOIN, A. y HART, P. T. (2003). Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible? *Public Administration Review*, 63(5): 544-553.
- BOIN, A. y HART, P. T. (2010). «Organising for effective emergency management: Lessons from research». *Australian Journal of Public Administration*, 69(4): 357-371.
- BOIN, A., RHINARD, M. y EKENGREN, M. (2014). «Managing transboundary crises: The emergence of European Union capacity». *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22: 131-142.
- BOIN, A., STERN, E. y SUNDELIUS, B. (2016). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- BOLGHERINI, S. y LIPPI, A. (2022). «Politicization without institutionalization: relations between State and Regions in crisis governance». *Contemporary Italian Politics*, 14(2): 224-240.
- BROSCHEK, J. (2022). «Federalism, political leadership and the Covid-19 pandemic: explaining Canada's tale of two federations». *Territory, Politics, Governance*, 10(6): 779-798.
- CAPANO, G. y LIPPI, A. (2021). «Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: evidence from three regions in Italy». *Journal of European Public Policy*, 28(8): 1197-1218.
- CASULA, M. y PAZOS-VIDAL, S. (2021). «Assessing the multi-level government response to the COVID-19 crisis: Italy and Spain compared». *International Journal of Public Administration*, 44(11-12): 994-1005.

- CHATTOPADHYAY, R., KNÜPLING, F., CHEBENOVA, D., WHITTINGTON, L. y GONZALEZ, P. (2022). *Federalism and the Response to COVID-19: A Comparative Analysis*. London: Taylor & Francis.
- CHRISTENSEN, T., DANIELSEN, O. A., LÆGREID, P. y RYKKJA, L. H. (2016). «Comparing coordination structures for crisis management in six countries». *Public Administration*, 94: 316-332.
- COLINO, C. (2021). *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación del Estado autonómico: de la pandemia al futuro*. Madrid: INAP.
- DE BIASE, P. y DOUGHERTY, S. (2021). *Federalism and public health decentralisation in the time of COVID-19*, OCDE working papers, DOI: <<https://doi.org/10.1787/22265848>>.
- DE MELLO, L. y JALLES, J. T. (2020). «The Global Crisis and Intergovernmental Relations: Centralization Versus Decentralization 10 Years on». *Regional Studies*, 54(7): 942-957.
- DE MELLO, L. (2021). «The Great Recession and the Great Lockdown: How are they shaping intergovernmental relations?». En I. Lago (ed.), *Handbook on Decentralisation, Devolution and the State* (pp. 347-74), Edward Elgar.
- DELANEY, A. (2020). «The politics of scale in the coordinated management and emergency response to the COVID-19 pandemic». *Dialogues in Human Geography*, 10(2): 141-145.
- DEL PINO, E., HERNÁNDEZ-MORENO, J. y MORENO, L. (2022). «Territorial welfare governance changes: concepts and explanatory factors». En Y. Kazepov, E. Barberis, R. Cucca y R. Mocca (eds.), *Handbook on Urban Social Policies: International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare* (pp. 39-55), Edward Elgar.
- DIAMOND, P. y LAFFIN, M. (2022). «The United Kingdom and the pandemic: problems of central control and coordination». *Local Government Studies*, 48(2): 211-231.
- DOUGLAS, J. W., RAUDLA, R., RANDMA-LIIV, T. y SAVI, R. (2019). «The Impact of Greater Centralization on the Relevance of Performance Information in European Governments During the Fiscal Crisis». *Administration and Society*, 51(7): 1020-1050.
- DOWNEY, D. C. y MYERS, W. M. (2020). «Federalism, intergovernmental relationships, and emergency response: A comparison of Australia and the United States». *The American Review of Public Administration*, 50(6-7): 526-535.
- DU BOYS, C., BERTOLUCCI, M. y FOUCHET, R. (2021). «French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation». *Local Government Studies*, DOI: <<https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1958786>>.
- EASTON, M., DE PAEPE, J., EVANS, P., W. HEAD, B. y YARNOLD, J. (2022). «Embedding expertise for policy responses to COVID-19: comparing decision-making structures in two federal democracies». *Public Organization Review*, 22(2): 309-326.

- ERKOREKA, M. y HERNANDO-PÉREZ, J. (2022). «Decentralization: A handicap in fighting the COVID-19 pandemic? The response of the regional governments in Spain». *Public Administration and Development*.
- FABBRINI, F. (2017). «The Euro-Crisis, EMU and the Perils of Centralisation». En L. Daniele, P. Simone, y R. Cisotta (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis* (pp. 121-139), Cham, Switzerland.
- FUENTENEbro, P. (2022). «Co-governance à la carte: the Covid-19 crisis and the failure of urban governance in Spain». *Territory, Politics, Governance*, 10(6): 817-836.
- GAGNON, A. G. y POIRIER, J. (eds.) (2020). *Canadian Federalism and Its Future: Actors and Institutions*. McGill-Queen's Press-MQUP.
- GALÁN, A. y ROIG, E. (2020). «Estado Autonómico y Crisis Covid-19: intervención estatal y relaciones intergubernamentales ante la pandemia». *Istituzioni del federalismo*.
- GARCÍA MORALES, M. J. (2013). «Intergovernmental Relations in Spain and the Constitutional Court Ruling on the Statute of Autonomy of Catalonia: What's Next?». En A. López Basaguren y L. Escajedo (eds.), *The Ways of Federalism and the Horizons of the Spanish State of Autonomies* (pp. 83-109), Berlín.
- GOETZ, K. H. (2014). «A Question of Time: Responsive and Responsible Democratic Politics». *West European Politics*, 37(2): 379-399.
- HARGUINDEGUY, J. y RODRÍGUEZ LOPEZ, E. (2016). «La décentralisation espagnole en temps de crise: une comparaison interrégionale des effets de la grande récession sur l'État des autonomies (2010-2014)». *Revue Internationale de Politique Comparée*, 23: 379-400.
- HARGUINDÉGUY, J. B., FERNÁNDEZ RIVERA, C. y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. (2021). «So close yet so far: intergovernmental tensions in Spain». *Regional Studies*, 55(5): 894-906.
- HEGELE, Y. y SCHNABEL, J. (2021). «Federalism and the management of the COVID-19 crisis: centralisation, decentralisation and (non-) coordination». *West European Politics*, 44(5-6): 1052-1076.
- HERNÁNDEZ-MORENO, J. (2021). «La gestión institucional de la crisis de COVID-19: coordinación intergubernamental e intersectorial en las políticas de Sanidad y Servicios Sociales». En C. Colino (ed.), *Retos de la gobernanza multinivel y la coordinación en el Estado autonómico: de la pandemia al futuro* (pp. 95-127), Madrid.
- HERNÁNDEZ-MORENO, J. (2023). «Care workers in Spain in the post COVID-19 era: continuity and reform in working conditions and quality of employment». *Friedrich-Ebert-Stiftung (POLITIK FÜR EUROPA)*. Oficina Madrid.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL. (2021). *La pandemia COVID-19 en España*. Madrid: Centro Nacional de Información Geográfica.

- INVERARDI-FERRI, C. y BROWN, T. (2022). «Territories, politics and governance of the Covid-19 pandemic». *Territory, Politics, Governance*, 10(6): 751-758.
- JÜPTNER, P. y KLIMOVSKÝ, D. (2022). «Vertical and horizontal intergovernmental relations during the first wave of the COVID-19 crisis: experience from the extremely fragmented CEE countries». *Local Government Studies*, 48(2): 232-250.
- KINGDON, J. W. y STANO, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*, 45: 165-169. Boston: Little, Brown.
- KÖLLING, M. (2022). «COVID-19 and federalism in Spain». En L. W. Chebenova, P. Gonzalez, F. Knüpling, R. Chattopadhyay, D. Whittington (dirs.), *Federalism and the Response to COVID-19* (pp. 208-216), London.
- KOUZMIN, A. (2008). «Crisis Management in Crisis? Administrative». *Theory & Praxis*, 30(2): 155-183.
- KUHLMANN, S. y FRANZKE, J. (2022). «Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective». *Local Government Studies*, 48(2): 312-334.
- LECOURS, A., BELAND, D., FENNA, A., FENWICK, T., PAQUET, M., ROCCO, P. y WADDAN, A. (2021). «Explaining intergovernmental conflict in the COVID-19 crisis: The United States, Canada, and Australia». *Publius: The Journal of Federalism*, 51(4): 513-536.
- LELE, G. (2021). «Concurrency as crisis decision-making governance: Lessons from Indonesia's response to the COVID-19 pandemic». *Regional & Federal Studies*, 1-26.
- LEÓN, S. y FERRÍN PEREIRA, M. (2011). «Intergovernmental cooperation in a decentralised system: The sectoral conferences in Spain». *South European Society and Politics*, 16(4): 513-532.
- MARIER, P. (2021). «How Will COVID-19 Alter the Politics of Long-Term Care? A Comparative Policy Analysis of Popular Reform Options». *Canadian Journal on Aging*, 40(4): 651-660.
- MARTÍN CAMPOS, A. (2021). «Quién votó qué y cuándo en cada prórroga de los estados de alarma por el coronavirus». *Newtral*. En línea: <<https://www.newtral.es/votos-a-favor-abstenciones-encontra-estado-de-alarma/20210517/>>.
- MATTEI, P. y DEL PINO, E. (2021). «Coordination and health policy responses to the first wave of COVID-19 in Italy and Spain». *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2): 274-281.
- MATTEI, P. y VIGEVANO, L. (2021). «Contingency Planning and Early Crisis Management: Italy and the COVID-19 Pandemic». *Public Organization Review*, 21(4): 647-663.
- MCCANN, P., ORTEGA-ARGILÉS, R. y YUAN, P. Y. (2022). «The Covid-19 shock in European regions». *Regional Studies*, 56(7): 1142-1160.

- MCEWEN, N., KENNY, M., SHELDON, J. y BROWN SWAN, C. (2020). «Intergovernmental relations in the UK: time for a radical overhaul?». *The Political Quarterly*, 91(3): 632-640.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2021a). «Co-gobernanza y cooperación entre Estado y comunidades autónomas en 2021». Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2021. En línea: <https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME_ORGANOS_COOP_2021.pdf>.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2021b). «Informe sobre los convenios de cooperación Estado-Comunidades Autónomas suscritos en 2021». En línea: <https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Convenios_Colaboracion/parrafo/0/text_es_files/INFORME_SOBRE_LOS_CONVENIOS_ESTADO-CCAA_2021.pdf>.
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL (2022). «El sistema de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. Informe sobre la actividad de los órganos de cooperación en 2022». En línea: <https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_files/INFORME-ORGANOS-COOPERACION-2022.pdf#page=1>.
- NAVARRO, C. y VELASCO, F. (2022). «From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic». *Local Government Studies*, 48(2): 191-210.
- NAVARRO, C., ALBA, D., EGEA, A., GONZÁLEZ, M. y SEVILLANO, A. (2021). *Los ayuntamientos ante la COVID-19. Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en municipios de la Comunidad de Madrid*. Madrid: Instituto de Derecho Local.
- PANO, E., MAGRE, J. y BARBAL, M. (2021). «Gobiernos locales y adaptación institucional. Los ayuntamientos ante la emergencia COVID-19». En S. Y. En Gratius y C. Navarro (eds.), *Lecciones internacionales, regionales, nacionales y locales ante la pandemia COVID-19* (231-258). Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- PAQUET, M. y SCHERTZER, R. (2020). «COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem». *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, 53(2): 1-5.
- PARRADO, S. y GALLI, D. (2021). «Intergovernmental veto points in crisis management: Italy and Spain facing the COVID-19 pandemic». *International Review of Administrative Sciences*, 87(3): 576-592.
- PERALTA-SANTOS, A., SABOGA-NUNES, L. y MAGALHAES, P. C. (2021). «A Tale of Two Pandemics in Three Countries: Portugal, Spain, and Italy». En S. L. Greer, E. King, E. Massard da Fonseca, y A. Peralta-Santos (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of COVID-19* (p. 361). University of Michigan Press Ann Arbor.

- PERSON, C., BEHNKE, N. y JÜRGENS, T. (2023). «Effects of Territorial Party Politics on Horizontal Coordination among the German Länder – An Analysis of the COVID-19 Pandemic Management in Germany». *German Politics*: 1-26.
- RAMOS, J. A. y FERNÁNDEZ, M. A. (2020). «Relaciones intergubernamentales en tiempos revueltos: El Estado Autonómico entre la gran recesión y la Covid-19, pasando por el procés». *Revista Iberoamericana de Relaciones Intergubernamentales: REDIBRIG*, 1: 2.
- RAUDLA, R., BUR, S. y KEEL, K. (2019). «The Effects of Crises and European Fiscal Governance Reforms on the Budgetary Processes of Member States». *Journal of Common Market Studies*, 58(3): 740-756.
- RODRÍGUEZ TERUEL, J., DEL PINO, E. y REAL-DATO, J. (2023). «The Limits of Power Concentration and Expert Knowledge in Emergency Management: Spain's Government Response during the First Phase of the Covid-19 Pandemic». *South European Society and Politics*, 1-33.
- ROZELL, M. J. y WILCOX, C. (2020). «Federalism in a time of plague: how federal systems cope with pandemic». *The American Review of Public Administration*, 50(6-7): 519-525.
- SAUNDERS, C. (2021). «Grappling with the Pandemic: Rich insights into intergovernmental relations». En *Comparative Federalism and Covid-19* (pp. 374-395). Routledge.
- SOUJAA, I., NUKPEZAH, J. A. y BENAVIDES, A. D. (2021). «Coordination effectiveness during public health emergencies: An institutional collective action framework». *Administration & Society*, 53(7): 1014-1045.
- STEYTLER, N. (2022). *Comparative Federalism and COVID-19. Combating the Pandemic*. New York: Routledge.
- TAJADURA, J. (2010). *El principio de cooperación en el Estado Autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo* (3.ª ed.). Granada, España: Comares.
- TRAPERO, E. S. y SANZ, I. M. (2020). «Los convenios de colaboración y acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas. Pensar y actuar sobre nuevos territorios». *Ciudades*, 23: 95-114.
- TSELIOS, V. (2023). «The Timing of Implementation of COVID-19 Lockdown Policies: Does Decentralization Matter?». *Publius: The Journal of Federalism*.
- VAMPA, D. (2021). «COVID-19 and territorial policy dynamics in Western Europe: comparing France, Spain, Italy, Germany, and the United Kingdom». *Publius: The Journal of Federalism*, 51(4): 601-626.

BLOQUE II

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES ESPAÑOLAS

CAPÍTULO III

NEXT GENERATION EU Y AJUSTES EN EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LA UE Y EN LAS BUROCRACIAS ESPAÑOLAS. *EPPUR SI MUOVE*

Cristina Ares Castro-Conde

Universidade Santiago de Compostela (USC)

«Los estudiosos de la Administración pública poseen, en el mejor de los casos, nociones parciales e imperfectas sobre cómo funciona la Administración europea, cómo se producen las interacciones burocráticas horizontal y verticalmente entre varios niveles políticos, cómo se están desarrollando estructuras administrativas entre niveles, cómo exactamente los actores administrativos supranacionales cultivan y usan los recursos, y cómo las estructuras y los actores burocráticos nacionales se adaptan y explotan sus costelaciones respectivas. Desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, resulta de gran importancia comprender la realidad burocrática contemporánea en la UE» (Trondal y Bauer, 2017: 76).

«Los instrumentos de políticas no son neutrales; condensan una determinada forma de poder y técnica políticos. Tienen efectos por sí mismos» (Le Galès, 2011: 16).

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo aborda el impacto del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (UE) *Next Generation EU* en la retrasada reforma de las Administraciones públicas españolas, toda vez que este Instrumento ha modificado sustancialmente el reparto de atribuciones entre las instituciones supranacionales y nacionales, y el plan de recuperación y resiliencia español contiene un componente específico sobre modernización administrativa, con sus corres-

pondientes reformas e inversiones. Algunos cambios introducidos durante el ciclo institucional europeo 2019-2024 podrían suponer un antes y un después no solo en la gobernanza multinivel de la UE sino también en la dimensión administrativa de este sistema político compuesto. Preocupan la falta de capacidad de algunas organizaciones públicas de los Estados miembros para ejecutar políticas de la Unión de forma satisfactoria, así como la necesidad de mejorar también las relaciones entre Administraciones públicas de distintos ámbitos territoriales, en algunos países y/o sectores. No es poco significativa la incorporación, en 2020, al inicio de este ciclo político, de una política de gobernanza y Administración pública en la agenda de políticas de la Unión, al cargo de una nueva Dirección General de la Comisión Europea responsable de asistir a los países en materia de reformas en su gobernanza y dotada de un presupuesto creciente.

Todos estos desarrollos se suman a tendencias anteriores, fruto de la evolución gradual del abanico de políticas supranacionales y de los procesos de producción de estas. Podemos señalar tres puntos de inflexión hasta la fecha en la explosión de los asuntos públicos sobre los que actúan las instituciones de la Unión, su espacio de decisión y la diversidad de modos e instrumentos de políticas públicas. Se trata del Tratado de Maastricht (primeros años 1990), la Gran Crisis (2008-2014) y la pandemia de COVID-19, a la que se da respuesta, entre otras medidas, con *Next Generation EU* y distintos avances asociados a la obtención de resultados en los diferentes territorios con las inversiones vehiculadas a través del presupuesto de la Unión y la protección de los intereses financieros de esta.

Este capítulo examina la relación entre la sofisticación esperada del papel de las Administraciones públicas de ámbito doméstico en la elaboración de políticas de la Unión y la «modernización» de estas organizaciones o su adaptación a las nuevas demandas de sus ciudadanos, entre ellas las relativas al éxito de las políticas de la Unión, singularmente a los resultados de las inversiones que ejecutan en interacción con la Comisión y otros actores nacionales y europeos relevantes en el sistema administrativo de la UE.

II. LA EMERGENCIA DE LA DIMENSIÓN ADMINISTRATIVA DE LA UE COMO COLUMNA VERTEBRAL DE ESTE SISTEMA POLÍTICO

El estudio de la organización y funcionamiento de las Administraciones nacionales en relación con los asuntos de la Comunidad/Unión Europea se ha abordado tradicionalmente con las herramientas conceptuales de la agenda de «europeización» (Arregui, 2022; Closa, 2001; Knill, 2001). Sin embargo, estas

nociones no alcanzan para capturar aspectos relevantes de la dimensión administrativa de la UE, no solo en relación con el Instrumento de Recuperación y otros cambios vinculados al mismo introducidos para el período de programación 2021-2027, sino también a transformaciones de largo alcance en la agenda, procesos e instrumentos de políticas de la Unión, desde al menos su creación, sobre la vieja Comunidad, a través del Tratado de Maastricht (1992).

Primero, en el marco de los estudios sobre europeización, desde mediados de los años 1980, se ha ido acumulando conocimiento acerca de la implementación de las políticas supranacionales en los países. La capacidad de las Administraciones públicas de los Estados miembros se tuvo en cuenta en los estudios de la llamada primera «ola», que se centraron en temas de eficiencia institucional. Las habilidades de estas organizaciones cobraron protagonismo, no obstante, junto con una mayor atención a los asuntos de política nacional, en las investigaciones de la «tercera ola» sobre la implementación de políticas públicas de la Unión. Esta sucedería a la «segunda ola», desarrollada en los últimos años 1990, focalizada, por su parte, en los efectos de la variación en los grados de compatibilidad [*differential degrees in the goodness of fit*] entre las exigencias de las políticas de la Unión y las inercias institucionales contextuales (Exadaktylos, T. y Radaelli, 2015; Kassim, 2003; Treib, 2008).

Con independencia de la ampliación a lo largo del tiempo de las herramientas teóricas y metodológicas empleadas para el análisis de la ejecución de las políticas públicas de la Unión en el ámbito doméstico, el grueso de la literatura sobre implementación en el marco de los estudios de europeización se centra en la trasposición de directivas. De hecho, la incorporación de la noción «capacidad administrativa» a esta agenda está relacionada con el examen de las diferencias en el cumplimiento de las regulaciones de la Unión en los países de Europa Central y Oriental que se fueron incorporando a la UE a partir de 2004 (Dimitrova, 2002; Hille y Knill, 2006; Verheijen, 2000).

Tanto la creciente intervención desde 2014 de la Comisión Europea como los trabajos académicos sobre absorción de fondos de la Unión y obtención de resultados con estas inversiones en el ámbito nacional, también por parte de las Administraciones regionales y locales, a partir de la implementación de distintas políticas de la Unión con elementos distributivos y redistributivos, ganan presencia desde las perspectivas financieras 2007-2013, cuando la racionalidad del valor añadido desde el punto de vista del crecimiento y la competitividad de la economía de la UE en su conjunto de los recursos financieros vehiculados a través de los instrumentos de la política de cohesión, la principal política de inversión de la Unión, comienza a ganar terreno, al menos en el plano del discurso y hasta el marco financiero 2021-2027, reemplazando a la lógica original de la primera política de desarrollo regional, centrada en

la reducción de las diferencias de desarrollo entre regiones y países miembros (Ares, 2020).

Para clarificar de qué estamos hablando cuando nos referimos a la implementación de políticas de la Unión hoy, conviene tener en cuenta los cambios graduales en estas políticas, desde el inicio del proceso de integración europea y más todavía a partir del estallido de la Gran Recesión en 2008: hacia un mayor número y variedad de asuntos públicos en la agenda, un mayor espacio de decisión de las instituciones supranacionales en muchas áreas de políticas, como se sistematiza en la tabla 3.1, así como mayor diversidad también en sus procesos e instrumentos. Esta evolución supone, por una parte, la multiplicación de las demandas para las Administraciones de ámbito nacional, incluidas las regionales y locales, de acuerdo con la distribución del poder en cada Estado miembro, a la hora de responder a sus obligaciones en la fase de implementación, al igual que de las oportunidades para contribuir a estas decisiones a lo largo de distintas etapas de los procesos de producción de políticas de la Unión.

Tabla 3.1. Evolución de la acción de las instituciones de la Unión en distintos asuntos públicos

Tipo de política	1970	1985	2000	2020
Mercado:				
— Libre circulación de bienes	4	4	4	4
— Libre establecimiento y prestación de servicios	2	2	3	3
— Libre circulación de trabajadores	2	2	4	4
— Libre circulación de capitales	1	1	5	5
— Competencia	2	3	4	4
— Comercio exterior	3	3	3	4
— Agricultura	4	4	4	4
— Protección de los consumidores	2	2	3	3
Económica:				
— Gasto público y fiscalidad	1	1	1	2
— Política monetaria	1	1	2	5*
— Política macroeconómica	1	1	3	3**
— Regional	1	3	3	3
— Transporte	1	2	3	3
— Energía	1	2	2	3
— Investigación	1	2	2	2
— Medioambiental	1	3	3	3
— Desarrollo	2	3	3	3
Social:				
— Condiciones de trabajo	2	2	3	3
— Fomento del empleo	1	1	2	2
— Salud	1	1	2	2
— Educación	1	1	2	2
— Vivienda	1	1	1	1
— Inclusión social	1	1	2	2
— Pensiones	1	1	1	2
— Antidiscriminación	1	2	3	3
Justicia y asuntos de interior:				
— Vigilancia y control de movimientos entre fronteras interiores	1	1	3	4***
— Movilidad de personas en la UE (incluyendo inmigración)	1	1	2	3
— Ciudadanía	1	1	2	2
— Cooperación policial y judicial	1	1	2	3
— Crimen doméstico	1	1	1	1
Exterior, seguridad:				
— Política exterior	1	1	3	3
— Política de defensa	1	1	2	2

Notas: Las principales decisiones de políticas se adoptan:

5: todas en el nivel supranacional (* Para miembros de la zona del euro).

4: la mayoría en el nivel supranacional (** Especialmente para miembros del espacio Schengen).

3: en el nivel supranacional o nacional (** Especialmente para miembros de la zona del euro).

2: la mayoría en el nivel nacional.

1: Todas o casi todas en el nivel nacional.

Fuente: Adaptada de Buonanno y Nugent (2021: 3).

En el terreno del análisis, la distinción recurrente en los años de la Comunidad y primera Unión entre elementos intergubernamentales y supranacionales en la toma de decisiones de políticas en el ámbito europeo se ha visto superada. Como apoyo para explorar el cambio en estos procesos de elaboración de políticas, la innovación permanente, y los frenos a ésta, se recomienda partir de los siguientes cinco tipos ideales: el método comunitario con concentración del poder en la Unión, habitualmente en algún departamento de la Comisión Europea, o centralización supranacional; el modo regulatorio; el modo distribucional; la coordinación de políticas; y el transgubernamentalismo intenso (Wallace y Reh, 2020). Los principales criterios que se aplican para diferenciar entre estos tipos ideales son el grado de centralización, el papel de los actores supranacionales, nacionales y de la sociedad civil organizada, y los recursos financieros movilizados. Los cinco modos de políticas se esbozan en la tabla 3.2.

Tabla 3.2. Procesos de elaboración de políticas de la Unión en 2020 (cinco tipos ideales)

	Centralización supranacional	Modo regulatorio	Modo distribucional	Coordinación de políticas	Transgubernamentalismo intenso
Grado de centralización	Alta	Variada	Alta, pero estrecha	De baja a moderada	Baja
Papel del Consejo Europeo	Escaso (resolver bloques)	Escaso (resolver bloques)	Fija los parámetros en decisiones importantes	Limitada	Establece la dirección
Papel de la Comisión	Delegación extensa (Establecimiento de la agenda, implementación, representación externa)	Establecimiento de la agenda y seguimiento	Establecimiento de la agenda e implementación	Promotora de redes; más destacado en la gobernanza económica y en materia fiscal	Marginal
Papel del Consejo (regla de toma de decisiones, entre paréntesis)	Adopción de la decisión (mayoría cualificada)	Colegislador (mayoría cualificada)	Adopción de la decisión (fundamentalmente, unanimidad)	Deliberación	Principal, tanto en el establecimiento de la agenda como en la adopción de la decisión (consenso)
Papel del Parlamento Europeo	Consultivo limitado	Colegislador	Limitado al principio, pero tiende a igualarse con el del Consejo	Diálogo limitado	Excluido
Impacto del Tribunal de Justicia de la UE	Ocasional, pero significativo	Significativo	Marginal	Excluido de las disposiciones de derecho indicativo (<i>soft law</i>)	Excluido
Gobiernos miembros	Implementación subordinada de la política común	Implementación y cumplimiento (redes regulatorias)	Pagadores y beneficiarios	Laboratorios y aprendices	Actores clave

	Centralización supranacional	Modo regulatorio	Modo distribucional	Coordinación de políticas	Transgubernamentalismo intenso
Implicación de otros actores	Dependencia de los intereses organizados (comunidades de políticas)	Redes de políticas y cierta autorregulación	Gobiernos subnacionales, algunas agencias, organizaciones internacionales	Comunidades epistémicas, instituciones nacionales en la gobernanza económica	Excluido
Recursos	Comunes	Sin impacto presupuestario	Énfasis en las transferencias interregionales, apoyo sectorial, y bienes públicos limitados; rescates en la zona del euro	Sin impacto presupuestario	Importancia creciente de la financiación de bienes públicos
Periodo de preeminencia	Finales de los años 1960-1970	Desde finales de los años 1980	Principios de los años 1970, Gran Recesión	Finales de los años 1960, últimos años 1990 empleo del método abierto de coordinación, Gran Recesión	Principios de los años 1970; años 1990; Gran Recesión
Ejemplos	Política Agrícola Común (PAC) y política comercial antes del Tratado de Lisboa; algunos elementos de la PAC tras Lisboa; política monetaria; Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) (en materia de implementación de préstamos de emergencia)	La mayor parte de los temas, incluido mercado interior, competencia, medio ambiente y, a partir del Tratado de Lisboa, PAC, política comercial, condiciones marco de la gobernanza económica y el grueso de las políticas de interior	Presupuesto, cohesión, MEDE (para el establecimiento de criterios)	Empleo, política fiscal, gobernanza económica, algunos aspectos de las políticas de interior	Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), incluida Seguridad y Defensa; algunos asuntos de interior; Pacto Fiscal

Fuente: Adaptada de Wallace y Reh (2020: 93-94).

En la práctica, no es posible clasificar los asuntos públicos en tan solo uno de los modos y los ajustes en el poder de los actores y en sus interacciones son continuos. Los retos para las Administraciones de ámbito regional y local en la fase de implementación varían en función del proceso. Han sido mayores, al igual que las oportunidades de acceso a la arena europea de decisión, bajo el modo distribucional, que podemos emplear para el examen de las políticas distributivas y redistributivas. Por otra parte, los cambios en el reparto de responsabilidades entre actores de diferentes ámbitos territoriales, además de la trayectoria de la elaboración de políticas de la Unión en las diferentes áreas de acción pública demanda nuevas herramientas de análisis que permitan capturar las dinámicas de estos procesos también en la fase de ejecución.

La noción sistema «de gobernanza multinivel», popularizada a partir de la movilización de actores regionales y locales en torno a la política de cohesión, a partir de los últimos años 1980, no alcanza para examinar la dimensión administrativa en auge, al menos desde el período de programación 2014-2020. La tabla 3.3 resume las diferencias principales entre el enfoque de la gobernanza multinivel (GMN) y del sistema administrativo multinivel (AMN).

Tabla 3.3. Variaciones clave entre el GMN y el AMN

	GMN	AMN
Unidad de análisis	Arenas políticas (regiones)	Instituciones administrativas (organizaciones del sector público y sus subunidades)
Diferenciación organizacional	Sin diferenciación (regiones como «cajas negras»)	Alto grado de diferenciación (sistemas administrativos compuestos por subunidades especializadas horizontal y verticalmente)
Fuentes de contingencia de la gobernanza (administrativa)	La oferta de competencias regionales	La oferta de capacidades administrativas en distintos niveles de gobierno

GMN = Enfoque de la gobernanza multinivel; AMN = Sistema administrativo multinivel.

Fuente: Trondal y Bauer (2017: 81).

En este sentido, en respuesta a la emergencia de la dimensión administrativa de las políticas de la Unión en los Estados miembros y de las relaciones entre organizaciones públicas de diferentes ámbitos territoriales, Trondal y Bauer afirman que el «orden administrativo» es la columna vertebral del sistema político de la UE en transformación (Trondal y Bauer, 2017: 74). En su abordaje de estas organizaciones públicas, se centran en el conjunto de capacidades

administrativas que condicionan la implementación de políticas. Proponen un marco conceptual, que denominan enfoque de la administración multinivel —AMN— (*multilevel administration approach* —MLA—) con el que buscan capturar, a través de tres proxies, independencia institucional, integración y cooptación, los elementos esenciales de la integración de las burocracias o del «orden administrativo común emergente en Europa a través del desarrollo de nuevas constelaciones y configuraciones institucionales» (Trondal y Bauer, 2017: 77). Con estas nuevas lentes conceptuales, dan un paso más en relación con estudios anteriores sobre las burocracias focalizados en los grados de convergencia entre los sistemas administrativos de los Estados miembros.

Este nuevo cuerpo de literatura (véase, para empezar, además, Bauer y Becker, 2015; la primera parte de Bauer y Trondal, 2015; Martinsen *et al.*, 2022a y 2022b; y Trondal y Peters, 2012) abre el camino para continuar avanzando en el estudio de la dimensión administrativa de la UE y su relevancia creciente en este sistema político, del mismo modo que en materia de adaptación de las Administraciones de los países a las nuevas exigencias del diseño y ejecución de políticas de la Unión.

III. CAMBIOS EN EL PRESUPUESTO DE LA UE ASOCIADOS A LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS NACIONALES

Enlazando con los contenidos de la sección anterior, no solo la mejor integración de las Administraciones públicas españolas en el sistema de la UE sino también el impulso de la reforma administrativa más amplia pendiente en este país se facilitan desde el momento en que pensamos esta transformación de las organizaciones públicas como un conjunto de iniciativas para el fortalecimiento de las habilidades precisas para la elaboración de las políticas correspondientes a cada ámbito territorial y eventualmente la contribución de abajo arriba a otras políticas de mayor escala, o cuando menos a su ejecución en la parte que corresponde a cada una de ellas. En España, este cambio de lógica constituiría un desafío todavía mayor a causa de la baja participación de los trabajadores públicos (de perfiles técnicos) en la elaboración de políticas en su mismo ámbito de servicio (Palau y Moreno, 2022).

Debemos valorar los efectos esperados de las políticas de la Unión en la reforma administrativa en este país a partir de 2021, con los anteriores factores en mente y los siguientes. Conviene reflexionar por qué las políticas públicas de la Unión no han tenido demasiado impacto en la modernización de las burocracias españolas, con anterioridad al Instrumento de Recuperación *Next Generation EU*, a pesar de las corrientes de fondo de arriba abajo desde

el ámbito de la Unión, a partir del período de programación 2007-2013. Para empezar, la política de cohesión, la principal política de inversión de la Unión, trató de promover, desde la Gran Crisis, el rendimiento de las inversiones públicas vehiculadas a través de sus distintos instrumentos financieros. A la espera de estudios en profundidad para rastrear procesos de cambio e investigaciones comparativas, entre Comunidades Autónomas, provincias y/o ciudades españolas, cabe esperar que este guante se haya recogido, más o menos tímidamente, por parte de algunos altos directivos públicos. Todavía se precisa mapear de forma exhaustiva y dar mayor difusión a estas experiencias de éxito relativo en distintos ámbitos territoriales. A su vez, la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG REGIO) de la Comisión Europea impulsó diversos programas e iniciativas para favorecer la absorción de los fondos de cohesión. Por ejemplo, ha apoyado la producción, desde la Universidad de Gotemburgo, del Índice Europeo de Calidad del Gobierno (*European Quality of Government Index*, EQI), el cual mide percepciones de los ciudadanos sobre la imparcialidad y la calidad de distintos servicios públicos así como experiencias de corrupción en el sector público. Se consideran gobiernos de alta calidad, en esta iniciativa, «aquellos que actúan de manera imparcial, no son corruptos y usan los recursos de manera eficiente» (Dahlström y Lapuente, 2017: 11). La dimensión «eficacia gubernamental» del EQI mide aspectos como la satisfacción con la calidad de la educación y la sanidad públicas. También, a partir del marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión Europea ha intensificado su actividad de apoyo para el diagnóstico estratégico y el diseño de mejoras en la capacidad de las Administraciones públicas nacionales para la ejecución de inversiones de la Unión, observadas las dificultades para la absorción de fondos en distintos países, entre ellos España (Ares, 2022; Hidalgo-Pérez, Manfredi y Benítez, 2022).

Además, la acción de la Unión en materia de gobernanza y Administración Pública se ha expandido notablemente durante la Comisión Juncker (2014-2019) y todavía más con la Comisión von der Leyen (2019-2024). De hecho, en enero de 2020, se incorporó a la estructura organizativa de esta institución una nueva Dirección General (DG REFORM) para el apoyo a las reformas estructurales, que facilita no solo la ejecución de fondos sino también cualquier iniciativa de reforma, tanto la puesta en marcha de aquellas identificadas por parte de la propia Comisión Europea, por ejemplo, en el marco del Semestre Europeo, como las propuestas por los países. DG REFORM, como ilustración, en España, ha elaborado recomendaciones y un plan de acción para fortalecer la capacidad institucional de los órganos gestores del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA), a fin de agilizar su implementación, teniendo en cuenta las particularidades de las distintas Comunidades Autónomas (Comisión Europea, 2020a: 10).

Este departamento (DG REFORM) es responsable de la coordinación de todas las actividades de la Comisión Europea en materia de gobernanza y Administraciones públicas, como las relativas al Semestre Europeo y el nuevo mecanismo de Estado de Derecho. Los Estados miembros pueden solicitarle asistencia técnica para mejorar el conjunto de sus organizaciones públicas, incluidas las de ámbito regional y local. Entre 2017 y 2020, estas actuaciones en materia de gobernanza y Administración pública de la Unión contaron con recursos financieros, vehiculados entonces a través del programa de apoyo a las reformas estructurales (*Structural Reform Support Programme*, SRSP), con una dotación de 222,8 millones de euros. Los distintos países tuvieron también la posibilidad de asignar a estos programas una parte de los fondos de la Unión que les habían sido asignados, pero no habían sido capaces de ejecutar (Comisión Europea 2020b: 4). Sobre la experiencia de este programa seminal de apoyo a las reformas, gestionado entonces por un Servicio, antes de la creación de DG REFORM, se incorporó para el período de programación 2021-2027, en el marco del Plan de Recuperación de la UE, un nuevo Instrumento de Apoyo Técnico (*Technical Support Instrument*, TSI), al cargo de la nueva DG y con un presupuesto de 864 millones de euros. España se ha beneficiado hasta la fecha de más de 50 proyectos tanto del SRSP como del TSI, dirigidos especialmente a aumentar la eficacia del gasto público y del sistema sanitario, y a apoyar reformas en materia de lucha contra el fraude y digitalización de la justicia.

Asimismo, en los últimos años, se han reforzado los mecanismos supranacionales para combatir la corrupción y el fraude en la ejecución del presupuesto de la Unión. Por ejemplo, con la creación de la Fiscalía Europea (FE), en abril de 2017, en funcionamiento desde junio de 2021. La FE es un órgano independiente con capacidad no solo para investigar los delitos que atentan contra los intereses financieros de la UE sino también, a diferencia de la Oficina europea de lucha contra el fraude (OLAF), para ejercer la acción penal y llevar a juicio a sus autores. La OLAF, por su parte, había sido establecida tras la dimisión de la Comisión Santer, en marzo de 1999, por falta de confianza del Parlamento Europeo en la gestión de las cuentas de la Unión; como servicio administrativo, que investiga e informa a las autoridades europeas y nacionales competentes, pudiendo recomendar la apertura de acciones judiciales.

Finalmente, desde el año 2021, resultan particularmente relevantes los cambios asociados al Instrumento de Recuperación. Los planes de recuperación y resiliencia que han elaborado los Estados miembros para poder recibir los recursos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), el principal instrumento financiero de *Next Generation EU*, al que se dotó, en precios de 2018, con 672.500 millones de euros (312.500 para ayudas financieras no reembolsables y 360.000 para ayudas en forma de préstamos), abordan obli-

gatoriamente las recomendaciones específicas dirigidas a cada país en el marco del Semestre Europeo. Cada plan nacional conforma «la pieza fundamental sobre la que rige la relación entre los Estados miembros beneficiarios del fondo, la Comisión y otras instituciones europeas (...) una vez adoptado, constituye el parámetro de referencia para evaluar la implementación sobre la cual se decide si los pagos serán concedidos, retrasados o cancelados» (Fernández-Pasarín y Lanaia, 2022: 43).

Tabla 3.4. «Ciclo de vida» de los Planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros en el marco del MRR

Preparación	Diseño de los hitos y objetivos previstos y del calendario indicativo de reformas e inversiones con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026.
Evaluación previa	La Comisión Europea evalúa la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del plan, pudiendo formular observaciones o solicitar información adicional.
Aprobación	Tras la evaluación de la Comisión, esta institución envía una propuesta de decisión de ejecución al Consejo, responsable de aprobar la evaluación del plan. En la propuesta de la Comisión se establecen las reformas y proyectos de inversión que el Estado miembro ejecutará, incluidos los hitos y objetivos, la contribución financiera que se abonará en tramos una vez que el país haya cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos, y los indicadores pertinentes en relación con este cumplimiento, entre otros aspectos facilitadores de la evaluación de la implementación.
Evaluación de la implementación	Más allá de la prefinanciación, de hasta el 13 %, el Estado miembro puede enviar una solicitud de pago a la Comisión Europea, a partir del cumplimiento de los hitos y objetivos de acuerdo con el calendario. Este cumplimiento es analizado por la Comisión, institución que debe evaluarlo positivamente y, a continuación, trasladar sus consideraciones al Consejo. El cumplimiento de los hitos y objetivos es examinado también en el ámbito del Consejo (primero, en el Comité Económico y Financiero). Incluso, podría elevarse al Consejo Europeo, a petición de uno o más Estados miembros, en caso de desviación relevante en la implementación del plan de recuperación y resiliencia de un país. Cada Estado miembro informa dos veces al año en el marco del Semestre Europeo sobre los avances en la ejecución del plan nacional. La Comisión estableció un cuadro de indicadores de la recuperación y la resiliencia que muestra los avances en la aplicación de los planes nacionales en los distintos pilares del Mecanismo, y presenta al Parlamento Europeo y al Consejo un informe anual sobre su ejecución. La Comisión Europea también asume los informes de evaluación independiente intermedio (con plazo hasta el 20 de febrero de 2024) y <i>ex post</i> .

Fuente: Elaboración propia a partir de Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), así como Fernández-Pasarín y Lanaia (2022: 43 y 44).

Cabe destacar en este punto que, tras la revisión del primer borrador del plan de recuperación y resiliencia español, la Comisión Europea requirió informaciones, además de sobre cuestiones relativas a las reformas del mercado laboral y las pensiones, acerca de las capacidades para ejecutar con éxito las inversiones previstas, y las relaciones entre Administraciones públicas de distintos ámbitos territoriales (Fernández-Pasarín y Lanaia, 2022: 46).

Para terminar esta sección, apuntamos que tienen relevancia, asimismo, los siguientes dos avances desde 2021: la incorporación del Mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión frente a vulneraciones del Estado de Derecho en los Estados miembros, que fue una de las condiciones del Parlamento Europeo para la aprobación del marco financiero plurianual 2021-2027, y la propia intervención de la Eurocámara en la ejecución del Instrumento de Recuperación de la UE. Esto último, en aplicación de la lógica del método comunitario; aspecto que, no se leyó correctamente en la conversación pública española en el momento de la visita de una delegación de europarlamentarios de la comisión de Control Presupuestario durante el primer semestre de 2023, con el objetivo de fiscalizar el uso de los fondos de recuperación, la ejecución de los hitos y objetivos, y los sistemas de gestión, control y auditoría. Esta delegación de eurodiputados dista enormemente en términos de legitimidad democrática de la llamada *troika* de la Gran Crisis, conformada por representantes del Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y la Comisión Europea, para la supervisión del cumplimiento de las condiciones para la recepción de la asistencia financiera solicitada por algunos países, en aquel momento, a diferencia del actual, a través de mecanismos de estabilidad ajenos a la racionalidad comunitaria e incluso al marco de los Tratados.

III. PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA (PRTR) Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Además, en el plan de recuperación y resiliencia español, el componente 11, dedicado a la modernización de las Administraciones públicas, aborda «la reforma y modernización de la Administración pública, con el fin de adaptarla», en tanto que «uno de los retos de la sociedad española muchas veces retrasado», debido, se argumenta, a «su papel clave en el buen funcionamiento de la economía» (Gobierno de España, 2021: 154).

Con una inversión estimada de 4.315 millones de euros, este componente del PRTR desarrolla los siguientes cuatro ejes:

1. Digitalización de la Administración y sus procesos, mediante la introducción de nuevas tecnologías y la simplificación de procedimientos, orientando el conjunto de las unidades administrativas a la atención a la ciudadanía y la resolución de problemas.
2. Reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su formación.
3. Transición energética de la Administración, a través de la rehabilitación de sus edificios y la utilización de energías renovables.
4. Modernización de la gestión pública, asegurando un nuevo modelo de gobernanza más estratégico y con un seguimiento que permita una mejor rendición de cuentas.

En concreto, este componente 11 del PRTR se estructura en cinco reformas e inversiones, que se detallan en la tabla 3.5.

Tabla 3.5. Reformas e inversiones del componente 11 (Modernización de las Administraciones públicas) del PRTR

Reformas	Inversiones
<p>Reforma para la simplificación y digitalización de los procesos y procedimientos administrativos, así como para reducir la tasa de temporalidad en el conjunto de las Administraciones públicas. Asimismo, refuerzo de la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar su eficiencia.</p>	<p>Modernización de la Administración General del Estado, y orientación al servicio del ciudadano. Se logrará a través de la mejora de los servicios públicos digitales, mejorando las infraestructuras tecnológicas y la ciberseguridad, automatizando procesos y el desarrollo de servicios públicos basados en datos.</p>
<p>Reforma para el impulso del Estado de Derecho y la eficiencia del servicio público de justicia. Se establece un plan de trabajo para diez años cuyo objetivo es la adaptación y mejora de la Administración de justicia para hacerla más accesible y eficiente, digitalizarla y promover su transformación ecológica.</p>	<p>Proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado. Seis iniciativas para la transformación digital de las Administraciones de sanidad, justicia, el servicio público de empleo, la seguridad social, las migraciones y las políticas de inclusión, los consulados, y una lanzadera de proyectos tractores en interior y defensa, agricultura y consumo.</p>
<p>Reforma para la modernización de la arquitectura institucional de gobernanza económica. Supone la puesta en marcha de un conjunto de políticas en el ámbito financiero y contable, con el fin de reforzar el sistema e incrementar la protección de los consumidores en materia financiera.</p>	<p>Transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y de las Administraciones de ámbito regional y local; inversión que aborda proyectos de modernización en los distintos niveles territoriales.</p>
<p>Estrategia Nacional de Contratación Pública. Profesionalización de los agentes intervinientes en la contratación pública, mejora el acceso de las pymes, refuerzo de la transparencia y la eficiencia, de la seguridad jurídica y de la supervisión y control.</p>	<p>Plan de Transición Energética en la Administración General del Estado, para promover el ahorro y la eficiencia energética y fomentar la utilización de energías de origen renovable en los edificios e infraestructuras, así como impulsar la movilidad sostenible.</p>
<p>Refuerzo de las capacidades administrativas. La reforma incluye los elementos necesarios para la ejecución del PRTR: sistema de seguimiento, auditoría y control, formación y comunicación. De este modo, se prevé que transforme las Administraciones públicas, a la vez que propicie un cambio de cultura administrativa, con el consiguiente impacto positivo a medio y largo plazo a nivel económico y social.</p>	<p>Transformación de la Administración para la ejecución del PRTR. Esta inversión se orienta a poner en marcha los elementos imprescindibles para un correcto funcionamiento del plan e incluye tanto acciones de carácter organizativo como formativas y de comunicación.</p>

Fuente: Gobierno de España (2021: 154).

Asimismo, 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 PRTR incorporó elementos positivos en materia de digitalización y uso de nuevas tecnologías de la información en la gestión y simplificación administrativa, así como el refuerzo de las capacidades de la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda, autoridad responsable ante las instituciones de la Unión del control de los mecanismos del Instrumento de Recuperación de la UE en España, además del establecimiento de mecanismos de gobernanza multinivel como la Conferencia Sectorial del PRTR y foros y consejos de alto nivel con los principales sectores implicados en su ejecución.

En relación con la implementación de las reformas e inversiones programadas en el PRTR sobre modernización administrativa, en los dos primeros años, 2021 y 2022, se aprobó la Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado (AGE) (Ley 27/2022, de 20 de diciembre) y se puso en marcha la carpeta ciudadana, el servicio de automatización inteligente de la AGE, el puesto de trabajo inteligente, la estrategia *Cloud* para las Administraciones públicas, entre otras iniciativas. La ejecución del plan de recuperación y resiliencia español ha reforzado también los mecanismos para la lucha contra el fraude, con comités antifraude y planes específicos de control interno que recogen las recomendaciones elaboradas por la Comisión Europea en sus auditorías (Gobierno de España, 2023: 95).

Para terminar, desde agosto de 2021, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) cuenta con una División de Evaluación de Gasto Público que, además de los análisis a demanda de distintas Administraciones públicas, se ocupa del proyecto de evaluación del gasto público (*spending review*), iniciado en 2018.

Todos estos avances, relativamente recientes, vinculados al presupuesto de la Unión, podrían convertirse en las palancas, finalmente, facilitadoras de un ejercicio cabal, más allá de la ejecución del PRTR, de prospectiva con el objetivo de ajustar a medio plazo las burocracias españolas a fin de mejorar su rendimiento e integración en el sistema administrativo de la UE.

IV. CONCLUSIONES

Este capítulo ha tratado de evidenciar por qué resulta relevante hoy abordar tanto el papel de las Administraciones de los Estados miembros en la elaboración de políticas de la Unión como el propio diseño del sistema administra-

tivo de la UE en su conjunto, con especial atención a las relaciones entre burocracias de distintos ámbitos territoriales, además de a los ajustes en las capacidades de cada una de estas organizaciones públicas. Los desafíos de esta agenda de análisis y reformas no son menores, toda vez que no se había avanzado de forma sistemática para lograr «identificar los principales mecanismos explicativos en los procesos de elaboración de las políticas públicas en España y el impacto que ha tenido la UE en estos procesos» (Arregui, 2022: 3), incluso más allá de la dimensión administrativa.

Sin embargo, el presupuesto de la Unión es clave para España, financiera y políticamente. Las políticas públicas de la Unión producen efectos, más o menos amplios, en diversos aspectos de la calidad del gobierno en los diferentes ámbitos territoriales. Sus instrumentos, como algunos indicadores empleados en los fondos, tienen implicaciones sociales y culturales allende los objetivos concretos que persigue una determinada actuación pública (Blauberger y Van Hüllen, 2021; Büttner y Leopold, 2016: 42; Le Galès, 2011: 142). Cuantitativamente, el saldo positivo para España en el presupuesto de la Unión, desde su adhesión hasta 2020, se ha estimado en 149 mil millones de euros (Arregui, 2022: 5, con datos de los Informes Financieros Anuales de la Comisión Europea).

El capítulo ha procurado trasladar por qué el marco financiero plurianual 2021-2027 constituye una coyuntura crítica para este país en el terreno de la reforma de sus Administraciones públicas. Se han destacado elementos como los siguientes: el Instrumento de Recuperación *Next Generation EU* supone una vuelta de tuerca intensa en el marco de la gobernanza financiera y económica de la UE como sistema político compuesto, con las atribuciones de las instituciones de la Unión (en mayor medida, de la Comisión Europea y del Consejo, y, también, del Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE y diversas instancias de control) en clara expansión; ganan relevancia las capacidades administrativas de las burocracias nacionales en la ejecución de inversiones y en otras etapas de los procesos de políticas de la Unión; además, estos procesos de producción de políticas crecen en variedad y complejidad; mientras, el grueso de las organizaciones públicas españolas continúan desfazadas en relación con las habilidades necesarias para atender de forma satisfactoria las actuales demandas no solo de las instituciones de la Unión sino del mismo modo de sus ciudadanos; el plan de recuperación y resiliencia español contiene compromisos de reformas e inversiones en materia de modernización administrativa; de hecho, se han producido avances ya desde los primeros meses de vigencia del plan, en ámbitos como la digitalización y la simplificación de procedimientos; en los últimos años, la Comisión Europea ofrece a las autoridades nacionales amplia asistencia para contribuir al diseño

de reformas en materia de gobernanza y Administración pública en los distintos niveles territoriales.

En este contexto, presupuestario y político, podríamos esperar pasos significativos en la transformación de las burocracias españolas en los distintos ámbitos territoriales. *Eppur si muove*.

En el plano del análisis, para terminar, cabe apuntar, por una parte, que hoy resulta posible recurrir a distintas bases de datos comparativos sobre calidad del gobierno que incluyen aspectos relativos a la capacidad administrativa para el desempeño de tareas vinculadas a la ejecución de inversiones y otras relativas a la implementación de políticas de la Unión en los Estados miembros (Ares, 2023). En cambio, continúan ameritando atención los estudios de caso comparativos explicativos de las trayectorias de adaptación de departamentos de Administraciones públicas de distintos ámbitos territoriales que han mejorado en diferente grado sus datos de absorción de fondos y resultados obtenidos con inversiones y otros instrumentos de políticas de la Unión, o fracasado en estas tareas de forma distinta. Esta deviene una línea sugestiva de trabajo de investigación, también con el objetivo de proponer mejoras y señalar errores a evitar en futuros proyectos de reforma impulsados por diversas Administraciones territoriales. La combinación de rastreo de procesos (Bennett, A. y Checkel, 2015; Falleti y Lynch, 2009; Vennesson, 2013) y análisis cualitativo comparado (Medina *et al.*, 2017; Rihoux, B. y Ragin, 2009) resultará de utilidad para lograr avances en la producción y el análisis de estos datos, en la nueva agenda comparativa sobre gobernanza y Administración pública de la UE.

REFERENCIAS

- ARES, C. (2023), «Empleo de indicadores globales de gobernanza en el análisis comparativo de políticas públicas», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 31: 96-110. DOI: <<https://doi.org/10.24965/gapp.11113>> (consulta: 31 mayo 2023).
- ARES, C. (2022), «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29: 52-71. DOI: <<https://doi.org/10.24965/gapp.11061>> (consulta: 31 mayo 2023).
- ARES, C. (2020), «EU Regional Development Policy, from Regional Convergence to Development through Innovation», en González-López, M. y Asheim, B. T. (eds.), *Regions and Innovation Policies in Europe. Learning from the Margins* (pp. 92-112). Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing.
- ARREGUI, J. (2022), «España en la Unión Europea y la Unión Europea en España: La europeización y el cambio doméstico en las políticas públicas (1986-2021)», en

- Arregui, J. (ed.), *La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos* (pp. 1-16). Madrid: McGraw Hill.
- BLAUBERGER, M. y VAN HÜLLEN, V. (2021), «Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?», *Journal of European Integration*, 43(1): 1-16. DOI: <<https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>> (consulta: 31 mayo 2023).
- BAUER, M. W. y BECKER, S. (2015), «Subnational Administrations in the EU Multi-level System: Perspectives from the Bureaucratic Elite», M. W. Bauer y Trondal, J. (eds.), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (pp. 432-448). Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BAUER, M. W. y TRONDAL, J. (eds.) (2015), *The Palgrave Handbook of the European Administrative System* (pp. 432-448). Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BENNETT, A. y CHECKEL, T. (eds.) (2015), *Process Tracing: From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BUONANNO, L. y NUGENT N. (2021), *Policies and Policy Processes of the European Union*, 2.^a ed. Londres: Macmillan (Red Globe Press).
- BÜTTNER, S. M. y LEOPOLD, L. M. (2016), «A “new spirit” of public policy? The project world of EU funding», *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 3(1): 41-71. DOI: <<https://doi.org/10.1080/23254823.2016.1183503>> (consulta: 31 mayo 2023).
- CLOSA, C. (2001), «Introducción», en C. Closa (ed.), *La europeización del sistema político español* (pp. 13-23). Madrid: Istmo.
- COMISIÓN EUROPEA (2020a), *Directorate-General for Structural Reform Support. Governance and Public Administration*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2020b), *Directorate-General for Structural Reform Support. Helping EU Member States carry out growth-enhancing reforms*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (2021), *Supporting public administrations in EU Members States to deliver reforms and prepare for the future*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- DAHLSTRÖM, C. y LAPUENTE, V. (2017), *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona: Deusto.
- DIMITROVA, A. (2002), «Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement», *West European Politics*, 25(4): 171-190. DOI: <<https://doi.org/10.1080/713601647>> (consulta: 31 mayo 2023).
- EXADAKTYLOS, T. y RADAELLI, C. M. (2015), «Europeanisation», en Lynggaard, K., Manners, I. y Löfgren, K. (eds.), *Research Methods in European Union Studies* (pp. 206-218). Houndmills y Nueva York: Palgrave Macmillan.

- FALLETI, T. G. y LYNCH, J. F. (2009), «Context and Causal Mechanisms in Political Analysis», *Comparative Political Studies*, 42(9): 1143-1166. DOI: <<https://doi.org/10.1177/0010414009331724>> (consulta: 31 mayo 2023).
- FERNÁNDEZ-PASARÍN, A. M. y LANAIA, A. (2022), «La europeización y el Fondo de Recuperación Europeo Next Generation EU», en Arregui, J. (ed.), *La europeización de las políticas públicas en España: oportunidades y desafíos* (pp. 41-60). Madrid: McGraw Hill.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021), *Plan de recuperación, transformación y resiliencia*, 27 de abril.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2023), *III Informe de ejecución del Plan de Recuperación*, febrero.
- 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. DOI: <<https://doi.org/10.24965/gapp.11078>> (consulta: 31 mayo 2023).
- 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. DOI: <<https://doi.org/10.1177/1465116506069442>> (consulta: 31 mayo 2023).
- ÍNDICE EUROPEO DE CALIDAD DEL GOBIERNO (*European Quality of Government Index*, EQI). En línea: <<https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index>> (consulta: 31 mayo 2023).
- KASSIM, H. (2003), «Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems», en K. Featherstone y Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 83-111). Oxford: Oxford University Press.
- KNILL, C. (2001), *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LE GALÈS, P. (2011), «Policy instruments and governance», en M. Bevir (ed.), *Sage handbook of governance*. Los Ángeles: Sage.
- MARTINSEN, D. S., MASTENBROEK, E. y SCHRAMA, R. (2022a), «The power of “weak” institutions: assessing the EU’s emerging institutional architecture for improving the implementation and enforcement of joint policies», *Journal of European Public Policy*, 29(10): 1529-1545. DOI: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2125046>> (consulta: 31 mayo 2023).
- MARTINSEN, D. S., MASTENBROEK, E., SCHRAMA, R. y SOARES, A. C. (2022b), «European Administrative Networks and Differentiated Implementation», *EU3D Research Papers*, 30. Oslo: ARENA Centre for European Studies. En línea: <<https://ssrn.com/abstract=4308621>> (consulta: 31 mayo 2023).

- MEDINA, I., CASTILLO ORTIZ, P. J., ÁLAMOS-CONCHA, P. y RIHOUX, B. (2017), *Análisis cualitativo comparado (QCA)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (Cuadernos metodológicos, 56).
- OLSEN, J. (2003), «Towards a European administrative space?», *Journal of European Public Policy*, 10(4): 506-531. DOI: <<https://doi.org/10.1080/1350176032000101244>> (consulta: 31 mayo 2023).
- 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. DOI: <<https://doi.org/10.24965/gapp.11059>> (consulta: 31 mayo 2023).
- RADAELLI, C. M. (2003), «The Europeanization of Public Policy», en K. Featherstone y Radaelli, C. M. (eds.), *The Politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford: Oxford University Press.
- RIHOUX, B. y RAGIN, C. C. (eds.) (2009), *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Los Ángeles: Sage.
- TREIB, O. (2008), «Implementing and complying with EU governance outputs», *Living Reviews in European Governance*, 9(1): 1-30. DOI: <<https://doi.org/10.12942/lreg-2014-1>> (consulta: 31 mayo 2023).
- TRONDAL, J. y BAUER, M. W. (2017), «Conceptualizing the European multilevel administrative order: capturing variation in the European administrative system», *European political science review* 9(1): 73-94. DOI: <<https://doi.org/10.1017/S1755773915000223>> (consulta: 31 de mayo).
- TRONDAL, J. y PETERS, B. G. (2012), «The rise of European administrative space: Lessons learned», *Journal of European Public Policy*, 20(2): 295-307. DOI: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2013.746131>> (consulta: 31 mayo 2023).
- VENNESSON, P. (2013) [2008], «Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas», en D. della Porta y Keating, M. (eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 237-254). Madrid: Ediciones Akal.
- VERHEIJEN, A. J. G. (2000), «Administrative Capacity Development: A Race Against Time?». La Haya: The Netherlands Scientific Council for Government Policy (WRR).
- WALLACE, H. y REH, C. (2020), «An Institutional Anatomy and Five Policy Modes», en H. Wallace, Pollack, M. A., Roederer-Rynning, C. y Young, A. R. (eds.), *Policy-Making in the European Union* (8.^a ed.) (pp. 92-104). Oxford: Oxford University Press.
- ZHELYAZKOVA, A. y THOMANN, E. (2022), «“I did it my way”: customisation and practical compliance with EU policies», *Journal of European Public Policy*, 29(3): 427-447. DOI: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1859599>> (consulta: 31 mayo 2023).

CAPÍTULO IV

DIEZ (HIPÓ)TESIS SOBRE (EL DÉFICIT DE) LAS CAPACIDADES EJECUTIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Sector Público/Catedrático de Universidad acreditado

«Los gobiernos tienen que contrarrestar la pérdida, por parte de las organizaciones públicas, de la capacidad para dirigir su propio dominio. La falta de inversión en las competencias internas ha provocado una pérdida de memoria institucional y una dependencia de las empresas de consultoría (...) Las burocracias ágiles requieren empleados públicos (de carrera) muy capaces y motivados».

(Mariana Mazzucato, *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, 2021: 134-135)

I. INTRODUCCIÓN

Esta contribución pretende plantear una serie de (hipó)tesis sobre el estado actual de las capacidades ejecutivas de las Comunidades Autónomas tras un largo proceso de varias décadas de desarrollo territorial (que en el tramo final de la legislatura 2023/2027 alcanzará casi cincuenta años desde la primera conformación de los entes preautonómicos y las primeras transferencias de servicios), al efecto de poder calibrar en qué medida esas estructuras gubernamentales autonómicas construidas durante ese largo período, con una clara vocación de ejecución o prestación de servicios, están cumpliendo cabalmente con ese papel o, por el contrario, se advierten síntomas de desfundamiento e, inclusive, de *deconstrucción* de lo que era hasta fechas recientes un sistema administrativo en proceso de formación.

El hecho de que se hable en estas páginas de *hipótesis* se debe, principalmente, a que este no es un trabajo que se base en datos empíricos, salvo en algunas de sus líneas, sino que la metodología en la que se asientan las ideas fuerza que a continuación se exponen tienen como presupuesto la *observación* de una realidad institucional que ha acompañado a nuestra vida profesional, tanto en el plano funcional o directivo como desde la perspectiva académico universitaria y, finalmente, a través del trabajo profesional de consultoría en el sector público, extendiéndose todas esas miradas desde 1980 hasta la actualidad (esto es, 2023). En todo ese largo período de tiempo, de casi cuarenta y cinco años, las estructuras gubernamentales y administrativas de las Comunidades Autónomas y sus subsistemas de dirección y función pública, así como sus competencias y capacidades de gestión, han formado parte sustantiva de nuestra actividad profesional o académica.

Desde esa perspectiva temporal y objetiva, nos hemos acercado a ensayar la identificación de esas líneas fuerza que se conforman como (hipó)tesis de trabajo sobre el proceso y estado actual de las capacidades ejecutivas o administrativas de las Comunidades Autónomas, siendo conscientes que las realidades gubernamentales y competenciales son muy distintas entre ellas, en la medida en que la cada situación administrativa ofrece puntos de singularidad y notables diferencias en función del objeto de análisis que se tome como referencia. Resulta obvio, por tanto, que poco o nada que ver tiene una Comunidad Autónoma como es La Rioja (la menor en tamaño y población) con la situación existente en Andalucía o Cataluña, pues estas últimas realidades autonómicas son las más pobladas y territorialmente también mucho más extensas, así como exponencialmente mucho más complejas de gobernar o administrar, que la anterior. Sin embargo, se sorprenderá el lector cuando en estas líneas se pongan de relieve trazos comunes, más acentuados de lo que se pueda pensar, entre Comunidades Autónomas, mucho más acusados en su similitud entre aquellas Comunidades que son pluriprovinciales y aquellas otras uniprovinciales. El legado institucional común entre las realidades autonómicas, a pesar de sus innegables diferencias, es mucho más acentuado de lo que en una primera impresión pudiera resultar.

No interesa al objeto de este trabajo acotar el concepto de capacidades ejecutivas o administrativas, que ha sido atentamente estudiado por la doctrina de la Ciencia Política o por enfoques de carácter económico o de gestión pública. Solo interesa destacar que unas bajas capacidades administrativas conducen derechamente a una peor prestación de bienes y servicios públicos y a un resultado deficiente de la legitimación de la Administración Pública ante la ciudadanía. Los déficits de capacitación administrativa en el sector público dan como resultado peores gobiernos o mucho más costosos en sus políticas, al descansar buena parte de las mismas en una externalización de

servicios con las correspondientes capturas de lo público por lo privado. La cita que abre este artículo lo explica perfectamente. A mayor abundamiento, la construcción de instituciones sólidas (ODS 16 de la Agenda 2030) es materialmente impensable sin unas capacidades ejecutivas efectivas.

En todo caso, como se expuso en su momento (Ares Castro-Conde, 2022: 53), si bien la Comisión Europea ha ido definiendo los contornos de lo que cabe entender por capacidades administrativas, al hilo sobre todo de la gestión de fondos europeos estructurales o de inversión en el período 2014-2020, lo cierto es que aún aparecen muchas dudas a la hora de fijar sus contornos conceptuales. Por lo que aquí interesa, las capacidades administrativas nos conducen derechamente hacia la mejora de las estructuras organizativas, los procesos y la gestión de personas en las organizaciones, y, al fin y a la postre, al fortalecimiento de la calidad institucional en línea con la construcción de instituciones sólidas. Una débil configuración de las capacidades ejecutivas del sector público autonómico puede conducir derechamente a la deslegitimación de estos niveles de gobierno ante la ciudadanía, por una clara erosión de la confianza en la prestación de los servicios públicos.

Este trabajo tiene, además, un enfoque un tanto singular, pues si bien se prevalece de conocimientos y aportaciones de la Ciencia Política, de la Economía, de la gestión pública y del Derecho Público, su planteamiento dominante es institucional, pues al fin y a la postre persigue poner frente al espejo a las Administraciones autonómicas para que de una vez por todas sean capaces de romper el molde de las soluciones tradicionales o convencionales, y puedan abordar, así, procesos de transformación institucional que impliquen la mejora constante de los servicios públicos que prestan tales Comunidades Autónomas. Para alcanzar ese objetivo se plantean las siguientes (hipó)tesis de trabajo.

II. HIPÓTESIS PRIMERA: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SON NIVELES DE GOBIERNO TERRITORIAL CON VOCACIÓN PREDOMINANTEMENTE EJECUTIVA

Las competencias legislativas, aun siendo reconocidas en muchos ámbitos, tienen un recorrido menor, ya sea por la configuración expansiva de lo básico, por la entrada en acción de los títulos horizontales o transversales (artículo 149.1.1, 1.13 y 1.14 de la Constitución) o ya sea por razones más pro-saicas, como pueden ser economías de escala o de mercado interior. Ciertamente, la expansión de lo básico es un elemento clásico del estrechamiento configurador del poder legislativo autonómico; pero a ello se añade la presencia, como se ha dicho, de los títulos transversales del Estado y de su reiterado uso (recientemente, por ejemplo, en la Ley de vivienda: Ley 12/2023, de 24

de mayo, por el derecho a la vivienda) o, en fin, la amplia ocupación del espacio normativo que en innumerables ámbitos ha llevado a cabo el Derecho de la Unión Europea.

Cabía plantearse inicialmente si el modelo territorial español diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía se encuadraba en las categorías clásicas del federalismo dual o del federalismo de ejecución. Tempranamente, la doctrina más autorizada enmarcó el modelo dentro del federalismo de ejecución (García de Enterría, 1983). Sin embargo, teniendo como tenía elementos importantes procedentes de ese modelo de federalismo centroeuropeo, las diferencias eran ostensibles, tanto por el sistema de reparto de competencias (o de poder político) como especialmente por el déficit de los mecanismos de integración territorial en el Estado (desdibujado papel del Senado, ausencia clamorosa del principio de lealtad institucional o de los principios de cooperación y colaboración en la Constitución, por mucho que el Tribunal Constitucional se apresurara a sancionar que eran principios consustancialmente inherentes al modelo territorial español, etc.).

Aun así, lo que era obvio tras los primeros pasos del Estado autonómico es que el poder ejecutivo territorial y, por consiguientes, las Administraciones autonómicas iban a jugar un protagonismo cada vez mayor en la prestación de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Una vez avanzado el desarrollo del Estado autonómico, tras los titubeos iniciales, y su generalización en lo que a servicios públicos respecta, quedaba claro que, una vez concretados los trasposos de servicios y funciones, la mayor parte de las competencias ejecutivas residiría a partir de entonces en las Comunidades Autónomas por expresa decisión constitucional y estatutaria. El Estado retendrá, así, por decisión constitucional solo las competencias ejecutivas en materia de Seguridad Social, inmigración, defensa, aduanas, hacienda (salvo País Vasco y Navarra), fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (con matices en los casos vasco, catalán y navarro), sanidad exterior y productos farmacéuticos (ejecución compartida), gestión de cuencas hidrográficas, puertos y aeropuertos de interés general, y algunas cuestiones puntuales más. Ciertamente, la expansión de lo básico y de los títulos transversales amplió el radio de acción ejecutiva estatal, pero sin grandes efectos sobre la estructura administrativa y territorial ni del empleo público. El Estado tiene, por tanto, una presencia capitidisminuida en el territorio, hasta el punto de ser una instancia irrelevante en algunas Comunidades Autónomas en las que el proceso de descentralización de autogobierno ha sido más intenso (País Vasco, Cataluña y Navarra, principalmente) y, sobre todo, en aquellos casos en los que la Hacienda estatal es adjetiva (comunidades «forales»).

Esa vocación predominantemente ejecutiva de las Comunidades Autónomas aconseja, por tanto, que estos niveles de gobierno dispongan de estructuras organizativas, procesos y personas, así como con sistemas de información, configurados con altas dosis de profesionalización, imparcialidad y efectividad, así como integridad y transparencia, lo cual no es así aún en la mayor parte de los casos. Como hace más de doscientos años expresó ese oráculo de la Ciencia Política que fue El Federalista, no puede haber buen gobierno donde no hay buena Administración. Las palabras escritas por Hamilton en su día fueron premonitorias: «La verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia para producir una buena Administración» (LVIII). En el caso de las Administraciones autonómicas no hay ninguna excepción a esa regla.

III. HIPÓTESIS SEGUNDA: EL ESTADO AUTONÓMICO SE HA CONSTRUIDO DE ESPALDAS A LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN, CUYOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN SON MUY ENDEBLES Y, EN ALGUNOS CASOS, INEXISTENTES

Un federalismo de ejecución sin mecanismos consistentes de cooperación y de colaboración, así como sin instrumentos de integración efectiva, conduce derechamente a un modelo de reinos de taifas y de presunta autosuficiencia administrativa, que no es tal. El déficit constitucional en este punto es evidente; pero mucho más lo es el déficit de cultura institucional de lo que implica actuar los poderes públicos territoriales en un ámbito integrado de un Estado. Las tendencias cantonalistas, siempre seculares en nuestro caso, aparecen una y otra vez.

El Senado, tal como se ha expuesto, no funciona como cámara de representación territorial. Su papel institucional, en su configuración actual, es irrelevante. Las propuestas de reforma, algunas muy elaboradas, cayeron pronto en saco roto. Los mecanismos de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas tienen déficits de trazado constitucional (convenios) y, en todo caso, resultan prácticamente inaplicados. La tradicional doctrina del Derecho Constitucional viene advirtiendo de estos déficit desde hace más de treinta años, sin que se hayan introducido ninguna reforma más allá de la creación formal de la Conferencia de Presidentes (con funcionamiento irregular y marcado por la coyuntura; por ejemplo, en pandemia) o las Conferencias Sectoriales, lugares institucionales de reparto de fondos presupuestarios, que adoptan un enfoque divisional/departamental sin ninguna visión transversal (por ejemplo, en la gestión de fondos europeos, con las gabelas que ello comporta).

La pandemia, en efecto, puso de relieve todos estos déficits, solo atenuados por un funcionamiento continuo de la Conferencia de Presidentes, pero con escasos efectos prácticos, y el papel que jugó el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Sanidad, cuya configuración funcional se asemeja más a una estructura confederal (al disponer del Ministerio de Sanidad de unas competencias en buena medida residuales). Pero, al margen de estos instrumentos cooperativos, muy pocos más funcionan efectivamente. Por necesidades del guion (recursos financieros) el Consejo de Política Fiscal y Financiera tiene su relevancia. Pero se pretende imponer en el marco de las reivindicaciones políticas territoriales una bilateralidad, que tiene justificación constitucional en los casos del Concierto y Convenio económico, pero mucho menos consistente en otros. En el resto de los ámbitos sectoriales la cooperación es deficiente, por no decir nula o inexistente en no pocos casos.

No hay en realidad un federalismo de ejecución sino una suerte de federalismo ejecutivo fragmentado en un mosaico de Administraciones autárquicas sin apenas reglas comunes de funcionamiento, con estructuras gubernamentales y administrativas configuradas aisladamente, cuyo único punto de conexión con el Estado es una normativa básica que se despliega sobre aspectos formales o de funcionamiento, pero no como capacidades administrativas homologables, que no las hay. Cada espacio ejecutivo diseña su propio sistema administrativo y subsistema, aunque el legado de la Administración del Estado y el isomorfismo institucional se ha impuesto en la práctica.

IV. HIPÓTESIS TERCERA: LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FUNCIONAN COMO COMPARTIMENTOS ESTANCOS O ESTRUCTURAS TERRITORIALES AISLADAS, PRESUNTAMENTE AUTOSUFICIENTES Y SIN APENAS INTERCOMUNICACIÓN ENTRE ELLAS.

Corolario de lo anterior es que las Comunidades Autónomas funcionan, en buena medida, como entidades autárquicas o pretendidamente autosuficientes. Son, por tanto, compartimentos estancos que no desarrollan apenas mecanismos de cooperación horizontal más allá de los contactos informales entre líderes autonómicos o titulares de las consejerías. Las estructuras directivas y funcionariales están, por lo común, incomunicadas y aisladas en su propio microcosmos político y organizativo.

Está aún pendiente el trabajo en red entre los distintos niveles de gobierno autonómicos, aunque algo se ha explorado de modo informal y, asimismo, en algunos foros institucionales de intercambio de experiencias o buenas prácticas. Algunos foros interautonómicos se han constituido recientemente, por necesi-

dades objetivas del contexto. También las jornadas o eventos formativos o académicos son un punto de conocimiento informal de lo que se está haciendo en otros ámbitos territoriales. Pero, al fin y a la postre, los sistemas administrativos están impregnados de un funcionamiento autárquico, que es una falsa manifestación de que se trata de espacios pretendidamente soberanos en el ejercicio de sus competencias y funciones, pero realmente con unas capacidades internas muy limitadas, que hasta cierto punto desprecian las sinergias que se producen por la suma institucional, y que denotan falta de efectividad ya sea por razones obvias de economías de escala o por imposibilidad de desarrollar sistemas de alta función pública con visiones transversales y comparadas. El traslado mimético de soluciones institucionales y organizativas es la regla, la innovación singular la absoluta excepción.

Los entornos institucionales autonómicos se configuran, tal como se decía, como una suerte de microcosmos políticos y, asimismo, funcionariales, que pretendidamente se autoabastecen de conocimiento interno, generalmente muy escaso y poco consistente. Sus yacimientos de talento interno son muy limitados, geográficamente y en términos de población. Tampoco un sistema universitario muy fragmentado y con un fuerte peso endogámico ayuda nada a crear valor añadido en lo que a capacidades administrativas respecta. Los sistemas selectivos y formativos son, asimismo, autárquicos, sin pasarelas de ningún tipo. El modelo de escuelas de formación adoptado por las Comunidades Autónomas es propio de mediados del siglo XX, absolutamente obsoleto y sin capacidad real de adaptación, y se ha impuesto en la generalidad del territorio, trasladando el sistema INAP a pequeña escala, con todas las limitaciones que ese diseño institucional arrastra en nuestros días. Así, han proliferado por doquier las escuelas o institutos de Administración pública cuyo valor añadido para la transformación del sistema administrativo y del subsistema de función pública es prácticamente inexistente. Todos hacen las mismas cosas, pero aisladamente. Apenas hay iniciativas conjuntas o intercambio de herramientas de gestión o formación común concertada para mejorar las economías de escala. Los foros horizontales existentes son de intercambio de experiencias, no de ejecución. Que tales entidades de formación no hayan sido capaces de crear programas de especialización comunes, revistas compartidas o espacios de formación directiva, también generalizados, todo ello demuestra esa concepción cerrada que se ha impuesto en el modelo institucional imperante.

V. HIPÓTESIS CUARTA: LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HAN SEGUIDO EL PATRÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN UNA FUERTE TENDENCIA DE ISOMORFISMO INSTITUCIONAL

Las Administraciones autonómicas se construyen, tal como se ha expuesto, a partir de los mimbres de los iniciales traspasos de servicios de la Administración (periférica) del Estado. Pero en su diseño institucional, las estructuras de gobierno autonómico —siguiendo el esquema de la forma de gobierno parlamentaria— se asientan en la figura de la Presidencia y de los Consejeros. Se cambia así la denominación de Ministerios (cuya categoría se concentra en manos del poder gubernativo central) y se establece un cambio meramente semántico en la denominación. Pero eso es puro ilusionismo formal, pues el modelo gubernativo estructural es el propio de los departamentos o lo que también se conoce como estructuras divisionales, que, sin perjuicio de la dirección de la presidencia, se configuran como unidades orgánicas departamentales aisladas entre sí y sin otro punto de conexión que el propio vértice organizativo, circunstancia que se agrava notablemente en los sistemas de gobiernos de coalición en los que los costes de transacción se multiplican y, por lo común, las actuaciones ineficaces en el ámbito de la gestión de las políticas públicas pueden estar a la orden del día.

Ese modelo divisional/departamental, teniendo como fuente de inspiración la estructura gubernamental y administrativa central, se ha trasladado a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, sin que en este ámbito la innovación organizativa o la búsqueda de modelos alternativos haya tenido eco alguno. Las leyes de gobierno y administración de las Comunidades Autónomas, con algunos cambios meramente semánticos o de denominaciones, son una reiteración constante de lo concretado por el nivel central de gobierno o copia literal de lo que otros niveles de gobierno autonómicos han llevado a cabo. Su análisis comparativo es sencillamente decepcionante. El molde es el mismo, con cambios puntuales.

Las Administraciones públicas autonómicas, además, han trasladado de forma acrítica a sus ecosistemas político-administrativos la disfuncional figura de los altos cargos tal como fue pergeñada en la Administración del Estado, sobre la que convendrá detenerse en su momento, como vía privilegiada para la entrada libre de la política en las estructuras directivas o de alta Administración de las organizaciones autonómicas.

En realidad, se puede hablar perfectamente de un fuerte isomorfismo material entre la tradicional (y avejentada) Administración del Estado y las «nuevas» Administraciones autonómicas que se constituyeron a partir de los años ochenta

del siglo pasado. El hecho cierto de que las Comunidades Autónomas dispusieran todas ellas de competencias exclusivas en materia de organización y funcionamiento de sus propias instituciones de gobierno, de nada sirvió. Ninguna Administración autonómica se apartó del legado material que la Administración del Estado había venido ejerciendo, trasladando incluso (especialmente, en las comunidades pluriprovinciales) el disfuncional modelo de Administración periférica, inspirado en pautas del viejo centralismo de raíz francesa, mal comprendido y peor aplicado por estos pagos. La Administración periférica de las Comunidades Autónomas, desoyendo las iniciales propuestas de los expertos (1981), se configuró sobre pautas de isomorfismo propias de la Administración del Estado, con muy ligeras variantes.

El desfase actual de este modelo departamental/divisional se advierte con claridad en que tal modelo tradicional no sabe dar respuesta a desafíos transversales que cada vez son más frecuentes en el quehacer político-administrativo. La conformación de espacios institucionales de coordinación entre ministerios, consejerías o centros directivos ofrece, asimismo, un formato agotado, que tiene unos costes de transacción y una ineffectividad muy elevada, que se incrementa conforme las estructuras departamentales o divisionales estén multiplicadas, cuarteando, así, las políticas públicas en función de intereses políticos, partidistas o incluso personales.

La pretendida creación de unidades administrativas provisionales para la gestión de los fondos europeos extraordinarios (vinculados al plan de recuperación, transformación y resiliencia), no ha añadido valor organizativo transversal alguno, pues el molde departamental —siguiendo el equivocado modelo de Gobernanza de la Administración General del Estado— se ha impuesto, arruinando las potencialidades transversales que un sistema de gestión integral de fondos europeos recomendaba. Tan solo alguna Comunidad Autónoma, si bien de forma tímida, ha incorporado la gobernanza por proyectos (Extremadura, a través de la Ley 4/2022, de racionalización y simplificación administrativa). Pero, las innovaciones organizativas o estructurales son, en realidad, prácticamente inexistentes en los niveles de gobierno autonómicos. Tales estructuras gubernamentales y administrativas se caracterizan por la estanqueidad y la parálisis transformadora. Se ha impuesto, por emplear un término muy gráfico (Douthaut, 2021), la esclerosis. También proliferan los formatos estructurales heredados, cuyas notas distintivas en muchos casos ofrecen rasgos propios de estructuras de más de doscientos años. Ya Balzac, en su obra *Los empleados*, situada en la Francia de la Restauración en 1823, nos hablaba de la imposibilidad de reformar la organización ministerial, de la simplificación o de las jefaturas de servicio, sección y negociado. Dos siglos después seguimos inmersos en el mismo lenguaje y con las mismas hipotecas.

VI. HIPÓTESIS QUINTA: LAS ESTRUCTURAS DE LA ALTA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO INSTITUCIONAL Y EMPRESARIAL/FUNDACIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS HAN REPRODUCIDO, ASIMISMO, LA CONFIGURACIÓN DEL MODELO ESTATAL MATRIZ

Si la configuración de las Administraciones generales y periféricas de las Comunidades Autónomas han seguido el patrón propio del isomorfismos institucional de la Administración del Estado, la configuración del sector público autonómico, sea institucional, empresarial o fundacional, no le ha ido a la zaga en la gradual conformación de un sector público hiperbólico, al menos en algunas Comunidades Autónomas, sin duda las de mayor tamaño; pero que, en general, se ha reproducido con mayor o menor intensidad en lo que afecta a la inmensa mayoría de los niveles de gobierno autonómicos.

Una vez más, con cambios de denominación formal en algunos casos (por ejemplo, en Andalucía, Cataluña o el País Vasco), las Comunidades Autónomas se han dedicado a trasladar de forma mimética las soluciones organizativas e institucionales de conformación del sector público estatal a sus propias realidades territoriales. En algunas Comunidades Autónomas las dimensiones del sector público (por ejemplo, en número de empleados o de presupuesto gestionado) son sencillamente exageradas, lo que ha obligado en algunos casos a la adopción de medidas de racionalización que, por lo común, se han quedado en meros brindis al sol.

La multiplicación de tales entidades instrumentales tenía inicialmente el objetivo de huir del Derecho Administrativo, de sus pretendidas rigideces y, en fin, dotar a esas entidades de mayor flexibilidad en la gestión de bienes y servicios públicos. Tales entidades del sector público hay que diferenciarlas entre aquellas que están sujetas al Derecho Público y aquellas otras que se rigen por el Derecho privado. Los controles financieros y de contratación pública, a impulso de las exigencias derivadas de la normativa propia de la Unión Europea, han ido incrementándose con el paso del tiempo, también para ese tipo de entidades, antes exentas. Aun así, disponer de entidades instrumentales, ya sea por las menores exigencias formales interventoras o por las flexibles normas aplicables a la selección de empleados públicos o, en fin, ya sea porque en muchos casos se configuran como medio propio de la Administración matriz en materia de contratación pública, es una decisión organizativa e institucional de la que ningún nivel de gobierno quiere prescindir. También, hay que decirlo, son espacios institucionales en los que se practica el clientelismo político extensivo, sobre todo en sus órganos directivos.

Esa huida, siquiera sea relativa, del Derecho Administrativo aún sigue vigente, a pesar de que la reforma laboral empeorara las condiciones normativas en materia de empleo temporal, pero además, tal como se acaba de señalar, la configuración de ese amplio espacio institucional de entidades instrumentales que conforman el mayor o menor sector público autonómico, permite igualmente disponer de innumerables puestos de máxima responsabilidad ejecutiva o integrar consejos de administración, con perfiles procedentes de las filas de militantes, adheridos o personas afines al partido o partidos que conformen el gobierno autonómico o tengan la titularidad de la consejería a la que tales entidades están adscritas.

Por consiguiente, este sector público autonómico es desde sus inicios una fuente de reparto de prebendas políticas entre los partidos gobernantes, sin que haya conseguido alterar ese *statu quo* mediante una profesionalización de sus estructuras de gobierno y administración que ninguna fuerza política se ha preocupado lo más mínimo en promover. Bien es cierto que algunos tímidos intentos se han esbozado, pero hasta la fecha no se ha dado ningún paso firme en esa línea, por lo que el modelo de conformación de las estructuras de gobierno y directivas de las entidades del sector público autonómico sigue estando marcado por un sistema de colonización partidista propia de un Estado clientelar. Lejos quedan iniciativas tales como la portuguesa donde el nombramiento de los directivos de las empresas públicas requiere una evaluación pública previa por parte de la CRESAP (Comisión de Reclutamiento y Selección de la Administración Pública), en su condición de órgano independiente.

Ni que decir tiene que, a pesar de lo que en algún momento digan las leyes, los principios constitucionales de objetividad, imparcialidad y profesionalidad se ven completamente puestos en entredicho en ese sector público autonómico, con especial afectación en el sector público fundacional y empresarial, en donde las reglas normativas y su aplicación práctica son bastante más laxas que en el resto.

VII. HIPÓTESIS SEXTA: LA POLITIZACIÓN DE LA ALTA ADMINISTRACIÓN Y DE LAS ESTRUCTURAS DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA EN LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMICAS Y EN SU SECTOR PÚBLICO SON UNA CONSTANTE

Sorprende que, frente a los análisis que se hicieron hace varias décadas (Mesa, 2000), la alta administración de las Comunidades Autónomas no haya sido objeto de estudios empíricos en fechas recientes. Es cierto que algunos datos territoriales se pueden extraer de los portales de transparencia (por

ejemplo, en Cataluña¹), pero, por lo común, hay muy pocas certezas y bastantes intuiciones. Aquellas certezas se basan en que el modelo de alta Administración por el que optaron las Comunidades Autónomas desde sus inicios se asentó, partiendo del isomorfismo institucional antes indicado, en la figura de los altos cargos, en el personal de confianza política (personal eventual) y en el mantenimiento y extensión (con muy pocas excepciones) del sistema de libre designación en la alta función pública cuando de proveer cargos de responsabilidad directiva se trata, así como en la utilización de figuras asimiladas a las anteriores en el denso y extenso sector público institucional de las Comunidades Autónomas.

En lo que afecta a las intuiciones, que no son pocas, se basan en la comprobación fáctica y en el conocimiento del terreno político-institucional de quien esto escribe, aunque las concreciones a tales intuiciones requerirían, como se viene reiterando, un análisis empírico, que falta por hacer en cada caso. La primera intuición, que tiene sustrato firme, es que la figura de los altos cargos (cargos políticos de designación en los niveles directivos superiores de las Administraciones autonómicas) prolifera por doquier, aunque es cierto que su número tiene cierta correspondencia (aunque no tanta en algunos casos) con las dimensiones de la Comunidad Autónoma en términos poblacionales o de extensión. Aun así, reproducir el modelo departamental y unos sistemas de alta Administración con estructuras jerárquicas asimiladas (aunque con denominaciones muy distantes) de las que existen en la Administración del Estado, ha sido la norma. Así, por debajo de la figura de los Consejeros cuelgan, en su caso, Viceconsejeros, Secretarios Generales o sectoriales, Secretarios autonómicos, Secretarías Técnicas, Direcciones Generales o figuras asimiladas. Todos ellos son niveles directivos que se encuadran en la evanescente categoría de altos cargos, cuyo nombramiento es (por lo común) enteramente libre y cuyo cese es igualmente libre, a voluntad del Gobierno de turno y a propuesta del Consejero del ramo. Dicho en términos más llanos: nombramientos y ceses políticos.

¹ Según el portal de transparencia de la Generalitat de Cataluña, el número de altos cargos (y personal asimilado) y de personal eventual existente asciende (datos actualizados a 23 de mayo de 2023) aproximadamente a 450 efectivos, 250 de altos cargos y asimilados, mientras que son unos 200 el personal eventual. A todo ello cabe añadir el ingente número de entidades del sector público catalán, cuyo personal de máxima responsabilidad o directivo se aproxima a los 400 efectivos. Ver: <<https://administraciopublica.gencat.cat/ca/funcio-publica/alts-carrecs-i-directius/>>. Probablemente, el caso catalán habría que compararlo con la presencia de altos cargos, personal eventual y cargos directivos de entidades del sector público de Comunidades de población similar, como son Andalucía o Madrid. Pero, intuitivamente, los datos pueden ser también muy elocuentes de procesos de estructuras gubernamentales y administrativas elefantiásicas, sobre todo si se analizan desde la perspectiva del rendimiento institucional.

Ni que decir tiene que este sistema llama, por tanto, a que la confianza política sea el vínculo fundamental que une al designado con su Gobierno y, por consiguiente, la adscripción partidista es, incluso, en buena parte de los casos, premisa inexcusable para la elección de las personas que asumirán tales responsabilidades. No se exige, también por lo común, ningún tipo de perfil o competencias profesionales para la cobertura de tales niveles de responsabilidad (en muchos casos ni siquiera acreditan titulación alguna), con lo cual fácilmente puede acceder a los mismos personas que conocen muy poco o nada el sector o ámbito a dirigir, lo que inevitablemente tendrá consecuencias letales en el rendimiento institucional de tal centro directivo, más aún si ese relevo es consecuencia de un cambio de gobierno viene acompañado de remociones en cadena de los puestos de libre designación de la alta función pública de esa unidad.

En términos meramente estimatorios, se puede afirmar que en el ámbito autonómico existen bastante más de mil altos cargos y figuras asimiladas en sus respectivas Administraciones y en su sector público institucional. Son niveles orgánicos estratégicos que se alinean con la política gubernamental, pero solo temporalmente y con dificultades y desconfianzas hacia la estructura de gestión, generando una concepción dicotómica entre política y administración, sin aquellos puntos de conexión que proporcionaría un tercer espacio directivo profesional muy presente en los sistemas comparados de las democracias avanzadas. Así, por ejemplo, en Cataluña o Andalucía, la estructura de altos cargos y asimilados supera fácilmente los doscientos efectivos, lo que no le aleja en exceso de la estructura de altos cargos de la Administración General del Estado (ahora más inflada en sus dimensiones por la existencia de veintidós ministerios). A ello se unen centenares o miles de cargos de confianza que se encuadran dentro del personal eventual. Y asimismo la existencia de miles (incluso decenas de miles) de puestos de trabajo de libre designación en las estructuras de la alta función pública autonómica. Por ejemplo, Andalucía dispone de casi dos mil y Cataluña se mueve en torno a los mil quinientos, mientras que otras Comunidades Autónomas como Aragón, Madrid, Comunidad Valenciana, Galicia, tienen varios centenares de puestos de trabajo libremente designados y cesados; mientras que el País Vasco presenta una alta politización en sus estructuras de altos cargos, pero dispone de un número reducido de puestos de libre designación, pues los puestos de responsabilidad de la alta función pública se cubren por concurso específico, aunque hoy en día buena parte están cubiertos por personal interino.

Los ensayos normativos que se han llevado a cabo por las Comunidades Autónomas en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público han sido, por lo común, frustrantes en este punto. La pretendida creación de la dirección pública profesional ha resultado más bien una suerte de *performance* normativa

y ejecutiva, ya que, salvo excepciones tasadas, se admite que el procedimiento de provisión de esos puestos es la libre designación, y que, en consecuencia, se pueden cesar a tales personas libremente (en algunos casos, los menos, con algunas restricciones). Ciertamente, en fechas recientes se han aprobado algunos textos legales autonómicos que parecen abrir algo de luz en esta materia (por ejemplo, Andalucía²), pero la fuerte presencia de la discrecionalidad en los nombramientos y la admisión siquiera sea excepcional, del cese discrecional empañan por completo la emergencia de una pretendida (y nunca conseguida) profesionalización del estrato directivo de la función pública. Se puede concluir que, por tanto, donde hay libre nombramiento y cese, es materialmente imposible que se construya una dirección pública profesional.

Este estado de la cuestión afecta directamente a las competencias administrativas o ejecutivas de las Comunidades Autónomas, puesto que una dirección pública *amateur*, unida de forma umbilical a quien ejercer transitoriamente el poder, y, en todo caso, caracterizada por su nota dominante de la confianza política, añade poco o ningún valor a las capacidades directivas institucionales y condena a la estructura de gestión a una posición vicarial, dependiente siempre de los impulsos o frenazos de la propia política y, por tanto, sin dejar que florezcan las competencias profesionales estratégicas, organizativas, de planificación y evaluación, así como de transparencia e integridad, que van encaminadas a reforzar la Gobernanza de tales instituciones. Por consiguiente, desde el punto de vista directivo, que es, sin duda, estratégico, las Comunidades Autónomas disponen de unos déficits institucionales que condicionan el desarrollo de las competencias administrativas, lo que deriva en la concepción muy extendida en la política autonómica de tejer y destejer, en función de las alteraciones gubernamentales. En efecto, los cambios de gobierno suelen imponer agendas en blanco (comenzar de cero), en las que la memoria institucional se vela, y la alta rotación de cargos políticos y directivos por las estructuras de gobierno tiene un marcado efecto de desaliento sobre las estructuras de gestión, amén de quemar la continuidad de las políticas públicas, algunas estratégicas. El sistema muestra su peor rostro cuando se producen cambios de gobierno radicales, tras los cuales el arranque del nuevo equipo gubernamental y directivo se prolonga por varios meses o años, dejando los cuatro años de mandato en poco más de dos efectivos. Las políticas se desfilan y los resultados no llegan. Tan solo gobiernos que prolongan su actividad por dos o más legislaturas pueden conseguir algunos resultados tangibles

² Cuando esto se escribe aún no se ha publicado la Ley de Función Pública de Andalucía en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, pero sí ha sido aprobado por el Parlamento andaluz. En su título II se recoge una regulación detallada de la Dirección Pública Profesional.

con este tan singular sistema hispano de gobernar y dirigir las Comunidades Autónomas. De ahí, al fracaso de las políticas autonómicas solo va un paso.

VIII. HIPÓTESIS SÉPTIMA: LOS SUBSISTEMAS DE PERSONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SON DOMINANTES CUANTITATIVAMENTE EN RELACIÓN CON OTROS NIVELES DE GOBIERNO

El proceso de descentralización ejecutiva en España ha sido, por tanto, enorme desde la puesta en marcha del Estado de las Autonomías. Lo que implica que un buen número de políticas públicas dependen de esos centros de poder institucional, en correspondencia con las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico. Y ello se ha advertido con enorme fuerza en la propia estructura de personal que presentan los distintos niveles de gobierno. En efecto, aunque esta es una cuestión que hemos desarrollado en otro trabajo (Jiménez Asensio, 2023), por sus inevitables conexiones con las competencias administrativas o ejecutivas autonómicas, se ha de hacer referencia obligada en estos momentos a tales datos.

Las Comunidades Autónomas conforman el grueso del personal al servicio de las Administraciones Públicas: el sector público autonómico, sin sumar el sector público empresarial y fundacional, alcanza la cifra de 1.617.142 empleados públicos, lo que representa un 59,21 por ciento del total. Bien es cierto que una buena parte de esos efectivos corresponden a los sectores de educación y sanidad, que son intensivos en mano de obra y, por lo común, de alta cualificación. Pero contrasta esa cifra con la existente en la Administración General del Estado, que —exceptuando las fuerzas armadas y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como personal de la Administración de Justicia— el número de personal apenas alcanza los 228.000 efectivos, lo que representa el 8,32 por ciento del total³. Estos datos nos dan una idea de las dimensiones efectivas del Estado central en lo que a efectivos de personal respecta y, por tanto, de las competencias ejecutivas que realmente se ejercen desde las instancias centrales (que, como se ha dicho, se sitúan preferentemente en ámbitos de gestión acotados a la Seguridad Social y del Ingreso Mínimo Vital, la Hacienda Pública y algunas otras áreas de actuación que ya han sido citadas).

El grueso, por tanto, de las competencias ejecutivas se ejercen por las Comunidades Autónomas, de ahí que, para la efectividad de esas políticas

³ Ministerio de Hacienda y Función Pública: *Boletín Estadístico de Personal de las Administraciones Públicas*, enero 2023

públicas, se requiera disponer de estructuras profesionales de alta cualificación sobre todo en el ámbito de ejecución o gestión, pero asimismo de una política de recursos humanos con visión estratégica, por no hablar de estructuras organizativas adaptables y flexibles, así como de procedimientos ágiles.

Sin embargo, el isomorfismo institucional ha empañado también la conformación de las estructuras administrativas y funcionariales en la Administraciones autonómicas. En este punto los condicionamientos son muy superiores a los existentes en el ámbito organizativo, puesto que, en materia de personal, se debe respetar por parte de las Comunidades Autónomas la legislación básica de función pública a la hora de ejercer sus competencias de desarrollo legislativo en esta materia, y, asimismo, la legislación laboral en todo lo que afecte al personal encuadrado en ese régimen jurídico, sin perjuicio de las normas básicas establecidas en el EBEP que les resulten de aplicación directa.

Las Administraciones autonómicas se nutrieron inicialmente de los traspasos de personal de la Administración del Estado que se produjeron cuando las Comunidades Autónomas asumieron las competencias atribuidas por los propios Estatutos de Autonomía. Pero esos traspasos alcanzaron inicialmente solo a parte del personal de la Administración del Estado que prestaba sus servicios en la Administración periférica, sin afectar apenas a los servicios centrales (donde residía la cualificación profesional más elevada de la Administración central), por lo que la construcción de la alta Administración autonómica se tuvo que basar, en buena medida, a través de la configuración de un personal propio *ex novo*. Por tanto, las élites funcionariales de las Administraciones autonómicas se nutrieron, especialmente, de esa cantera propia, para cuyo acceso las reglas siempre fueron menos exigentes que las existentes en la Administración del Estado e, incluso en algunos casos, enormemente laxas. Aunque las retribuciones de esos funcionarios eran (y siguen siendo), por lo común, superiores a las existentes en la Administración del Estado (lo que también sirvió de foco de atracción de talento público estatal hacia la esfera autonómica, aunque de forma tibia, por no existir sistemas de interconexión o de movilidad interadministrativa que vayan más allá de la apertura de las relaciones de puestos de trabajo).

IX. HIPÓTESIS OCTAVA: LOS DÉFICITS DE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS OFRECEN UN PUNTO CRÍTICO EN UN PROCESO DE DÉBIL PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA Y DE LA GRADUAL DECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Siendo como son dominantes cuantitativa y porcentualmente los efectivos de las Administraciones autonómicas frente a los del Estado y de la Administración Local, conviene detenerse en estos momentos en cuál es el grado de tecnificación y profesionalización de tales subsistemas de personal para hacer frente a ese cúmulo importante de tareas ejecutivas que les corresponden y de las que, en buena medida, dependen la mejor o peor prestación de los bienes y servicios asignados a esos niveles de gobierno.

Lo que en este trabajo se denomina capacidades administrativas o ejecutivas están muy condicionadas por el mayor o menor grado de profesionalidad, imparcialidad y tecnificación (así como hoy en día también de digitalización) que acredita el personal al servicio de las Administraciones autonómicas y de su sector público. De hecho, las Comunidades Autónomas disponen de Administraciones públicas relativamente jóvenes (con poco más de cuatro décadas de desarrollo), pero desde el punto de vista de sus recursos humanos algunas de ellas, tras ese decurso temporal, tienen paradójicamente en estos momentos plantillas de personal altamente envejecidas, pues la oleada de ingresos se produjo durante la década de los ochenta, por lo que las salidas por jubilaciones ya se están produciendo a lo largo de la tercera década del siglo XXI y se incrementarán en el segundo tramo de ese decenio. Ese envejecimiento de las plantillas plantea un ingente desafío (hasta ahora no encarado correctamente; piénsese en los déficits existentes de personal sanitario), pero asimismo ofrece una ventana de oportunidad para redefinir las competencias profesionales que requerirán las organizaciones públicas en un entorno de revolución tecnológica, desafíos enormes en el ámbito ecológico, una baja natalidad y un envejecimiento gradual de la edad media de la población, lo que exigirá redefinir el radio de acción de servicios esenciales como la educación, sanidad y servicios asistenciales.

Las plantillas de las Administraciones públicas autonómicas disponen asimismo de una baja tecnificación, sobre todo en servicios generales, pues ese déficit se compensa (por necesidades inevitables de titulación para prestar tales actividades) con la presencia de graduados universitarios en los ámbitos educativo y sanitario. La presencia en las Administraciones autonómicas de innumerables puestos de trabajo y dotaciones de personal subalterno, auxiliar administrativo o administrativos, así como puestos de trámite o de tareas rutinarias o con bajas exigencias cognitivas, complican sobremanera el futuro

de tales plantillas, ante el avance imparable de la automatización y de la Inteligencia Artificial, que asumirán a corto medio plazo parte de esas tareas y vaciarán funcionalmente muchos puestos de trabajo o emplazará a la amortización de dotaciones. Además, esa revolución tecnológica, altamente disruptiva, incidirá sobre unas plantillas envejecidas, con dificultades inherentes de adaptación a entornos digitales exigentes.

El inevitable relevo generacional en el ámbito autonómico debe partir, por tanto, de esas bases fácticas, requiriendo una planificación estratégica de recursos humanos, que en estos momentos apenas se practica en el sector público autonómico o, mejor dicho, llevando a cabo lo que se ha denominado como gestión planificada de vacantes (Gorriti, 2020), que suponga una adaptación ordenada de las necesidades de plantilla del sector público en un entorno de transformación y cambio muy acelerado. La reflexión anterior exige, principalmente, reforzar los perfiles técnico-profesionales del sector público autonómico, especialmente los de carácter tecnológico, un aspecto que se encuentra prácticamente abandonado en las estrategias inmediatas autonómicas de recursos humanos, donde apenas si se ofertan plazas con tales perfiles (a diferencia de la Administración General del Estado), lo que comporta una mayor dependencia (casi absoluta) de las prestaciones externalizadas que realizan las empresas tecnológicas y, por tanto, la captura de tales organizaciones públicas autonómicas por parte del sector privado.

A ese déficit de capacidad tecnológica se le suma la falta de talento interno para desarrollar algunas políticas estratégicas de diseño institucional, puesta en marcha de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, así como la gestión extraordinaria de los fondos europeos, que en no pocas Comunidades Autónomas se está reconociendo explícitamente que se carece de recursos internos cualificados para tal empeño y se acude, así, a los grandes despachos o grandes consultoras para el desarrollo y ejecución de tareas de concepción y planificación que deben ser propias de los funcionarios cualificados. Esta tendencia a la externalización, cada vez más intensa en el sector público autonómico, se materializa no solo en el ámbito tecnológico, sino también cuando se trata de desarrollar instrumentos estratégicos o incluso cuando se debe proceder a elaborar borradores de anteproyectos de ley o de disposiciones reglamentarias de carácter general. Las grandes consultoras admiten ya que el sector público es o comienza a ser su principal cliente, lo cual es una manifestación obvia de ese déficit de capacidades, que habitualmente tampoco suplen unas estructuras empresariales de gestión muy alejadas de comprender el ecosistema institucional público y sus valores, así como con déficits también notables de tales capacidades expertas en lo público. Es más, se ha llegado a externalizar la gestión de determinadas fases de procesos

selectivos con las implicaciones que ello comporta en el ámbito del ejercicio de potestades públicas (Ramió, 2023).

En realidad, las Administraciones autonómicas han venido desarrollando cabalmente sus competencias durante las tres primeras décadas de su existencia, momento en el cual la estabilidad funcional y los retos del entorno eran cualitativamente menores a los actuales; pero tras la crisis financiera de 2008, el desarrollo de la digitalización, los desafíos medioambientales y de cambio climático, así como un largo etcétera, las disfunciones del subsistema de personal para atender ese nuevo ciclo se hicieron cada vez más evidentes e intensas.

El modelo burocrático funcional existente condicionado por un marco normativo que apenas ha evolucionado (en cierta medida ha «involucionado») y con fuerte impronta endogámica (que regula la función pública o el empleo público con una mirada exclusivamente interior o como una cuestión meramente interna sin implicaciones reales sobre el funcionamiento institucional ni con la propia democracia), así como su configuración vicarial de una política cada vez más expansiva en sus dominios, ha ido conformando un subsistema de personal autonómico gradualmente muy debilitado, proceso al que ha contribuido también un dominio sindical con una defensa corporativa cerrada de los niveles medios y bajos de las Administraciones autonómicas, sin apenas dejar espacio alguno a la innovación o transformación. En realidad, la exagerada presencia de la política, la alta sindicalización y corporativización de las estructuras, así como la incomprensión del poder judicial a la hora de resolver los nudos administrativos, terminan hipotecando las estructuras organizativas del sistema administrativo y cerrando a cal y canto las reformas (nunca emprendidas) o los (imposibles) procesos de adaptación. La estanqueidad, como se decía, es la nota.

Por si todo ello no fuera suficiente, al carecer la mayor parte de los subsistemas de personal autonómicos de una política estratégica de recursos humanos y de previsión de efectivos, déficit de herramientas que acrecientan su cada vez mayor debilidad institucional, en los últimos años (lo que se ha manifestado en algunas Administraciones autonómicas que han estado durante más de dos décadas sin aprobar ofertas de empleo público para la Administración General) se han ido acumulando bolsas ingentes de personal interino que, de conformidad con la discutible Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, han venido desempeñando tareas en muchos casos de primer nivel profesional ejecutadas por personas que apenas habían acreditado conocimientos específicos para tales desempeños. Como consecuencia de ese proceso de aplantillamiento generalizado por medio de un concurso (de méritos) en el que el

peso determinante son los años de servicios prestados (antigüedad) o un concurso-oposición (mediante pruebas selectivas blandas o nominales, puesto que el factor dirimente volverá a ser el tiempo de servicios prestados), las Administraciones autonómicas cubrirán en los próximos años por esos procedimientos excepcionales y expeditivos en torno al 35/40 por ciento de sus plazas hoy en día ocupadas por personal interino, lo que implica que, por lo que afecta aproximadamente a más de quinientas mil plazas de tales niveles autonómicos y de su sector público institucional, no se exigirán capacidades técnicas o profesionales prácticamente de ningún tipo para acceder al ejercicio de tales responsabilidades.

El proceso de desprofesionalización de la función pública y la sangría enorme de capacidades administrativas que ello comporta, pasarán una larga y extensa factura a las Administraciones autonómicas, que se prolongará durante varias décadas, donde cabe intuir que los estándares de imparcialidad y profesionalización del empleo público caerán en picado. Téngase en cuenta que, además, estamos hablando de que, en términos generales, será un tercio del empleo público autonómico el que se establezca por esta vía excepcional, y cuyas capacidades profesionales y técnicas serán muy limitadas, salvo que se subsanen con aprendizaje intensivo o programas de formación exigentes, lo que conducirá derechamente a un imparable debilitamiento de las capacidades administrativas de esas organizaciones, más intensas y letales en aquellas Comunidades Autónomas en las que el porcentaje de interinidad es muy elevado en los niveles técnicos (hay alguna Comunidad Autónoma en la que el personal interino del subgrupo de clasificación A1, en lo que afecta a Administración general, supera con creces el 50 por ciento del total de la plantilla). No obstante, la estabilización de decenas de miles de personal instrumental (subalternos, auxiliares y administrativos) también provocará un bloqueo de las plantillas en puestos de trabajo y dotaciones que se verán afectados por la pérdida de buena parte de sus tareas y funciones como consecuencia de la revolución tecnológica en los próximos cinco o diez años (sobre todas estas cuestiones: Jiménez Asensio, 2023).

X. HIPÓTESIS NOVENA: LAS ESTRECHAS CONEXIONES ENTRE CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS O EJECUTIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CALIDAD INSTITUCIONAL

Es obvio que hay una estrecha conexión entre calidad institucional y desarrollo de las capacidades ejecutivas o administrativas de los distintos niveles de gobierno. Tampoco cabe orillar, como se ha escrito, que el desarrollo eco-

nómico pende en buena medida de la calidad del sistema institucional (Alcalá Agulló/Jiménez Sánchez, 2018). La solidez de las instituciones es presupuesto inexcusable de un buen gobierno y de una correcta prestación de los servicios públicos, pero para alcanzar tales metas resulta asimismo necesario que las Administraciones autonómicas dispongan de las adecuadas capacidades administrativas y ejecutivas.

Si tomamos como referencia, en su edición de 2021, el prestigioso Índice sobre Calidad de los Gobiernos subnacionales en los países de la Unión Europea que elabora —con el apoyo de la Comisión Europea— el Instituto de Calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo⁴, podremos observar que las Comunidades Autónomas españolas ofrecían un cuadro dispar en lo que a índices de satisfacción sobre prestación de servicios, imparcialidad y corrupción respecta. Pero nueve de ellas superaban los estándares medios europeos (tres más que en la edición de 2017), en lo que a calidad de los servicios públicos respecta, lo que, al ser un índice de percepción, denota que al menos la ciudadanía valora razonablemente esas prestaciones públicas autonómicas. Sin embargo, la situación pandémica ha podido deteriorar algunas de esas percepciones (la encuesta fue hecha, principalmente, en 2020), por ejemplo, en el caso sanitario y en la (cada vez más deficiente) atención a la ciudadanía por parte de unas Administraciones públicas mal digitalizadas y que orillan los innumerables colectivos afectados por la exclusión o brecha digital.

Lo sorprendente de los resultados de este índice se observa en varias cuestiones. La primera es que las Comunidades Autónomas que tienen un régimen de financiación especial (salvo el caso de Canarias), en cuanto que disponen de mayor poder de gasto (lo cual no quiere decir que necesariamente sean más eficientes) salen con mejores valoraciones en cuanto a prestación de servicios, aunque La Rioja se intercala entre el País Vasco (primera) y Navarra (tercera). La segunda idea es que las Comunidades Autónomas de menor tamaño, especialmente las uniprovinciales, obtienen mejores rendimientos institucionales. La tercera es que, como contrapunto, las Comunidades Autónomas de mayor tamaño poblacional, obtienen peores resultados en la percepción de la prestación de los servicios públicos, con los casos extremos de Cataluña (última posición), Andalucía (penúltima) o Madrid (número trece). Todo ello nos sitúa frente a una hipótesis de trabajo: conforme las Comunidades Autónomas son más grandes territorialmente o más numerosas en población, sus respectivas Administraciones públicas tienden a configurarse como mastodontes organi-

⁴ N. CHARRON y V. LAPUENTE (2021): *Sub-national Quality of Government in EU Member States*, University of Gothenburg.

zativos poco gobernables y, por tanto, ofrecen con mayor facilidad déficits notables de capacidad administrativa o ejecutiva a la hora de prestar servicios.

No cabe duda de que, según este índice de percepción, la mayor calidad institucional territorial se sitúa en las Comunidades del norte de España y valle del Ebro, con algún avance en la última edición en Comunidades mediterráneas tales como Valencia y Baleares, tras un período previo de corrupción sistémica. En unos casos parece obvio que, en lo que a prestación de servicios respecta, la mayor capacidad financiera (País Vasco y Comunidad Foral de Navarra) ofrece, en principio, mejores rendimientos en bruto (número de servicios o cantidad de subvenciones; aunque ya hay voces críticas autorizadas que alertan de la insostenibilidad del sistema si no se adoptan medidas paliativas⁵), mientras que en otros cabe intuir que el valor añadido radica en la mejor gestión o en disponer de un tamaño en el que las ineficiencias se pueden paliar más fácilmente. Donde las CCAA obtienen los peores datos, comparativamente con otras regiones de la Unión Europea, es en el ámbito de lucha contra la corrupción, un indicador muy fiable de integridad y buen gobierno. En este caso, tan solo siete Comunidades Autónomas superan los umbrales medios europeos, como son País Vasco, La Rioja, Navarra, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha e Illes Balears.

En todo caso, habrá que esperar a los resultados del próximo índice (2024) para advertir si realmente ese déficit de capacidades ejecutivas o administrativas que se advierte intuitivamente en buena parte de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, tiene su plasmación estadística en cómo realmente perciben los ciudadanos la prestación de sus servicios públicos, que están limitados —en lo que a competencias autonómicas respecta— solo a los de sanidad, educación y seguridad (este último aspecto solo competencia de algunas Comunidades Autónomas, tales como País Vasco, Cataluña y Comunidad Foral de Navarra).

En cualquier caso, no se trata de magnificar estos datos, sino aprender de ellos. La contribución a la mejora de la calidad institucional por parte de este Índice del citado Instituto de la Universidad de Gotemburgo es sin duda importante. Ahora que estamos inmersos en la recuperación económica, debe quedar claro que —como señala el Informe de la Universidad de Gotemburgo— la calidad del gobierno es un concepto multidimensional que se manifiesta fehacientemente en aquellos casos en que existen niveles elevados de imparcialidad (objetividad) y, asimismo, de calidad de los servicios públi-

⁵ Sobre la situación del gasto público en el País Vasco y su afectación a la economía, ver: Foro Zedariak, *Diagnóstico Económico y Social. Necesitamos un nuevo renacimiento para conquistar el futuro que nos viene*, abril 2022.

cos prestados a la ciudadanía, pero todo ello directamente relacionado con una baja corrupción.

XI. HIPÓTESIS DÉCIMA: ¿FRACASO DEL AUTOGOBIERNO AUTONÓMICO O SÍNTOMAS CRÓNICOS DE UNA INSTITUCIONALIDAD ENQUISTADA?

El proceso de construcción y desarrollo del Estado de las Autonomías desde el punto de vista gubernamental y administrativo puede verse, próximas ya las cinco décadas tras sus inicios, como un proceso de deconstrucción gradual de la Administración del Estado y del propio Estado en sí, que en buena medida, en el tema que nos ocupa, ha pasado a convertirse en una estructura burocrático-administrativa escuálida, con escasas capacidades de concepción y debilidades en la expresión de sus tareas de cohesión, integración y coordinación, cuyo vacío territorial ha sido ocupado por un mosaico de Administraciones autonómicas como entidades organizativas incomunicadas y con escasas capacidades ejecutivas, más allá de las propias de prestación básica, con mayor o menor acierto, de los bienes y servicios públicos que tienen atribuidos como competencias propias o compartidas.

La vieja, ineficiente y probablemente costosa Administración del Estado en un sistema centralista, no ha sido sustituida por estructuras gubernamentales y administrativas de nuevo cuño que hayan hecho de la agilidad y efectividad su norma de funcionamiento, sino por réplicas o repeticiones anodinas, pero con una escala mucho menor y con capacidades institucionales y administrativas muy endebles (unas veces por razones de escala y otras por estructuras elefantiásicas), que, amén de costosas en términos de eficacia, eficiencia y economía, muestran un elevado grado de politización y, por consiguiente, de debilitamiento de los principios de objetividad, imparcialidad y profesionalización de las estructuras político-administrativas.

Frente a la reacción de algunas democracias avanzadas ante la incesante externalización propia de la Nueva Gestión Pública, reforzando sus sistemas de mérito y profesionalización de la alta función pública, en una suerte de retorno fortalecido al modelo weberiano, en España las Comunidades Autónomas han optado desde sus inicios, y agudizado con el paso del tiempo, por una politización elevada de sus niveles de responsabilidad directiva y de alta administración, en los que las pautas de libre nombramiento o nombramiento discrecional y libre cese en función de la confianza política es la pauta dominante en esas estructuras gubernamentales o administrativas de corte autonómico. La imagen que tiene la Unión Europea o la propia OCDE de la politización de la alta Administración en España no se puede obtener, como ya se

ha dicho, del análisis de la escuálida Administración General del Estado, sino que exige ampliar su foco a las potentes estructuras gubernamentales-administrativas y de su sector público de las Comunidades Autónomas.

Además, esas estructuras político-administrativas autonómicas han estado teñidas en sus inicios y en determinados nombramientos de personal interino o en la contratación de laborales temporales, por prácticas de clientelismo, que si bien se redujeron tras los inicios del Estado autonómico, aparecieron con fuerza en los últimos años en determinados territorios. En todo caso, el enorme volumen de personal interino, desproporcionado a todas luces, es un termómetro implacable del mal estado que ofrecen las capacidades administrativas en unas estructuras de poder territorial que pueden pagar un costoso y largo peaje por unos procesos masivos de estabilización mal diseñados y peor conducidos.

Tras una larga fase de construcción de las Administraciones públicas autonómicas que se prolongó durante casi tres décadas, con sus luces y sus sombras; si bien con resultados en general aceptables por la mejora de los servicios públicos y su proximidad a la ciudadanía, en los últimos años se advierten síntomas preocupantes de deconstrucción del sistema gubernamental-administrativo autonómico cada vez más politizado, con menores estándares de exigencia profesional para su acceso a la función pública, lo que puede comportar riesgos evidentes de afectación a la imparcialidad e integridad de las instituciones autonómicas y, por lo que aquí importa, de peores estándares de capacidades administrativas, que solo un golpe radical de timón puede intentar enderezar. Está mucho en juego.

En verdad, no se trata tanto de disponer de más competencias o más autogobierno, sino de ejercerlo cabalmente y con un rendimiento institucional que vaya en beneficio de la propia ciudadanía. El autogobierno no es para mimetizar ni para replicar lo que otros hacen, sino para ejercerlo con vocación innovadora y de transformación, adaptado a las necesidades del territorio y sus personas. Las actuales Comunidades Autónomas tienen muchas competencias, por más que demanden más algunos territorios, aunque se haya de deslindar mejor su ejercicio y reforzar los mecanismos de cooperación. Lo que es mucho más discutible es que ese volumen real de competencias sea gestionado adecuadamente por las comunidades autónomas y estas dispongan, por tanto, de las capacidades administrativas necesarias para que tales niveles de gobierno ganen una legitimación que en los últimos años parecen estar perdiendo.

REFERENCIAS

- ALCALÁ AGULLÓ, F. y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. (2018). *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, BBVA, Madrid.
- ARES CASTRO-CONDE, C. (2022). «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión en la UE», *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nueva época, 29: 52-71.
- CHARRON, N. y LAPUENTE, V. (2021). *Sub-national Quality of Government in EU Member States*, University of Gothenburg.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1983). *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Cívitas, Madrid.
- GORRITI BOINTIGUI, M. (2021). «Evolución de los puestos y nuevos perfiles profesionales en la Administración Pública del siglo XXI», en Ramió Matas, C. (coord.), *Administración digital e innovación pública* (pp. 297-337), INAP.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE AUTONOMÍAS (1981). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (1993). *Las competencias autonómicas de la legislación del Estado*, Civitas, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2023). «La institución de función pública en España (1978-2023). Estado de la cuestión y desafíos», en Rastrollo Suárez, J. J. (coord.), *Profesionalización e innovación en la función pública en América Latina y Europa*, INAP, Madrid (pendiente de edición: Semestre Europeo 2023).
- MAZZUCATO, M. (2021). *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, Barcelona.
- MESA DEL OLMO, A. (2000). *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*, Siglo XXI, Madrid.
- RAMIÓ, C. (2023). «La complejidad de las oposiciones. Reflexiones vinculadas a la Generalitat de Cataluña», *Blog EsPublico*, 31 de mayo de 2023. <<https://www.administracionpublica.com/la-complejidad-de-las-oposiciones-reflexiones-vinculadas-a-la-generalitat-de-cataluna/>>.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2018). *Las Administraciones españolas*, Tecnos, Madrid.

CAPÍTULO V

CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA LA ABSORCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS EN LOS MUNICIPIOS¹

Carmen Navarro

Moneyba González Medina

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Instituto de Derecho y Gobierno Local
Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Las Administraciones locales en España se enfrentan a retos similares a los de otros niveles de gobierno, entre los que destacan: transformar los sistemas de selección de su personal, profesionalizar la dirección pública, conducir eficazmente el relevo generacional, introducir métodos de gestión que aprovechen la digitalización y la inteligencia artificial, simplificar procesos burocráticos (Ramió, 2022) o, más recientemente, absorber eficazmente los Fondos *NetxGeneration EU*. Sin embargo, el gobierno local sufre ciertas carencias que lo colocan en una situación de desventaja para afrontarlos como consecuencia, en parte, de la propia configuración de nuestra planta local.

El mapa municipal español es conocido por su fragmentación y por la existencia de un alto número de unidades de tamaño pequeño y muy pequeño (Magre *et al.*, 2019). Solo unos sesenta municipios en España tienen poblaciones de más de 100.000 habitantes de los que se puede anticipar que cuen-

¹ Esta publicación ha sido posible gracias a la financiación del Ministerio del Ministerio de Ciencia en su convocatoria de Retos, proyecto POLDESPO Ref. *PID2019-105799RB-I00*

tan con Administraciones públicas dotadas de recursos, conocimiento experto y alcance en su acción. Pero junto a esta realidad existe otra muy diferente. Por ejemplo, en dos de cada tres municipios residen menos de 1.000 habitantes por lo que, en correspondencia con este fenómeno de minifundismo local, las estructuras administrativas y de gestión de sus Ayuntamientos son más proclives a presentar debilidades en su capacidad de gestión.

Ahora bien, más allá de los factores relacionados con el tamaño de población existen otros elementos que también inciden en la capacidad de desplegar programas y acciones. Algunos se derivan de una cultura administrativa en la que predomina el principio de seguridad jurídica sobre el de eficacia y eficiencia. Otros, de marcos normativos definidos por niveles superiores de gobierno que no tienen en cuenta la singularidad del universo local tal y como sucede, por ejemplo, en el ámbito de la contratación pública española o, con carácter más general, en el contexto de la financiación europea (Comité de las Regiones, 2018). De este modo, el nivel de gobierno local viene lamentándose de estar sometido a unas cargas burocráticas y a una sobreabundancia de controles que ralentiza su gestión y amenaza la eficacia de los procesos (Reynaers *et al.*, 2021).

En estas circunstancias, reviste interés preguntarse sobre la capacidad de las organizaciones locales para afrontar la absorción de fondos europeos, tanto en términos de captación como de ejecución. La aprobación en Bruselas de una ambiciosa partida presupuestaria para financiar proyectos que contribuyan a la recuperación económica y social a través de los Fondos *Next Generation EU* (NextEU) somete a los gobiernos locales a un *test de estrés*. De su capacidad para captar financiación específicamente pensada para ellos depende, en primer término, que los municipios se posicionen con ventaja en escenarios de bienestar, progreso y sostenibilidad.

Ahora bien, si miramos al pasado y observamos cómo nuestras Administraciones han aprovechado tradicionalmente los fondos europeos (FEDER, FSE, etc.), los resultados no son alentadores. Las Administraciones públicas españolas, particularmente las municipales, no han destacado por sus altas tasas de ejecución de los fondos a lo largo del tiempo (Hidalgo-Pérez *et al.*, 2022). Y, sin embargo, dentro de este panorama general, muchos municipios han sido capaces de especializarse en la obtención de recursos europeos y de actuar con notable efectividad, preparando propuestas, obteniendo financiación y ejecutando eficazmente proyectos (Hernández Aja *et al.*, 2021).

Pero ¿por qué estas diferencias? ¿Qué hace que algunos Ayuntamientos logren captar más financiación europea para desarrollar proyectos que otros? Entre los factores que inciden en la captación de fondos y su buena gestión se encuentra la *capacidad institucional* (CI) (Tosun, 2014). Por ello, en este

trabajo partimos de este concepto como variable explicativa y proponemos explorar la relación entre CI y atracción de fondos en una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid. La capacidad institucional ha sido definida como la habilidad de una organización pública para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (Hilderbrand y Grindle, 1997; Casado *et al.*, 2018). Se trata de un factor que se activa en los procesos de captación y ejecución de financiación europea y que se compone de distintos atributos como son: la experiencia previa de la organización en un tipo de acción, la formación específica de su personal en destrezas alineadas con las tareas a desarrollar, las estructuras de gestión *ad hoc* o la inserción de la organización en determinadas redes formales e informales. Observar en qué medida el éxito en la captación de fondos está relacionado con estas dimensiones nos permitirá diseñar programas de fortalecimiento de la capacidad institucional más eficaces y adecuados.

A partir de esta pregunta, revisamos la literatura sobre la noción de capacidad institucional y administrativa para poder aplicar sus elementos a la realidad de los municipios. Nos aproximamos a ellas con datos propios obtenidos en un estudio a municipios de la Comunidad de Madrid². A partir de un análisis previo en el que identificamos una muestra de Ayuntamientos con trayectorias exitosas en la obtención de fondos europeos, se enviaron cuestionarios y se realizaron entrevistas a sus responsables políticos y técnicos municipales. Las preguntas se centraron en explorar los procesos de solicitud y gestión de proyectos, los marcos de colaboración que establecen con otras entidades y con actores públicos y privados en estos procesos y sus percepciones sobre las claves del éxito. Con esta información aspiramos a poner en relación los elementos de capacidad institucional con la absorción de fondos para poder así desentrañar las dimensiones de la CI más estrechamente conectadas con el éxito municipal.

A partir de aquí, el capítulo se estructura en tres secciones. En la primera repasamos la noción de capacidad institucional y de capacidad administrativa. En la segunda analizamos las medidas para el fortalecimiento de la capacidad institucional y las principales herramientas, formales e informales, que se emplean para ello. En la tercera sección exploramos la realidad municipal, adentrándonos en los procesos de captación y ejecución de fondos europeos a partir de las percepciones de sus responsables públicos y aportando datos sobre la relevancia de las distintas dimensiones sobre las que se desarrolla la

² El trabajo de campo utilizado en esta contribución se realizó en el marco del *Informe de Políticas Públicas Locales* (Navarro *et al.*, 2022) que cada año elabora el Instituto de Derecho y Gobierno Local (IDL-UAM) sobre un ámbito de acción de los gobiernos municipales.

capacidad institucional y que subyacen al éxito. Por último, en el apartado de conclusiones se aportan algunas ideas que pueden orientar los programas formativos y de mejora de la capacidad municipal para la captación y ejecución de fondos europeos.

II. LA NOCIÓN DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA

La capacidad institucional reviste particular interés como objeto de estudio, tanto en términos conceptuales como explicativos del éxito de las políticas públicas. De este modo, encontramos investigaciones que exploran esta noción en detalle en el contexto de la política de cohesión de la UE (Buseti y Pacchi, 2014) y también informes que lo sitúan como condición necesaria para una buena gestión, especialmente con relación a la contratación pública y a la gestión de fondos europeos (Comisión Europea, 2016; 2020).

En sentido estricto, la CI ha sido definida como la habilidad de una organización pública para desempeñar una tarea de forma eficaz, eficiente y sostenible (Hilderbrand y Grindle, 1997; Casado *et al.*, 2018). No obstante, en los documentos oficiales suele emplearse más el concepto de capacidad administrativa (CA), definido por Painter y Pierre (2005) como la habilidad para gestionar eficientemente los recursos humanos y físicos requeridos para la generación de resultados por parte de los gobiernos. La diferencia entre ambas nociones es que mientras que la CA tiene una connotación más asociada a la gestión, a la CI se le atribuye una connotación más amplia, que abarca también las dinámicas relacionales y políticas que subyacen a la consecución de los objetivos de una política pública (González Medina y Navarro, 2022). En este sentido, Casado *et al.* (2018) aportan una definición más comprehensiva de CI como la 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).

Decíamos, además, que se trata de una noción compleja, que se descompone en diversos atributos o dimensiones. Desde una perspectiva operativa, la Comisión Europea (CE) sostiene que una Administración pública eficaz y eficiente debería contar con cuatro capacidades que guardan relación entre sí y que se conectan con habilidades específicas (Comisión Europea, 2020). En primer lugar, la capacidad de análisis, que se conecta con la habilidad de definir y aplicar estrategias. En segundo lugar, la capacidad de coordinación, vinculada a la habilidad de seleccionar y efectuar inversiones para lograr los

objetivos de la política de cohesión. En tercer lugar, la capacidad de ejecución, que requiere la habilidad de medir el impacto basándose en datos fiables. Por último, la capacidad de reglamentación, que se relaciona con la habilidad de obtener resultados conformes con el Derecho de la UE (por ejemplo, con las normas de contratación pública y sobre ayudas estatales).

En el contexto de la política de cohesión y en el caso particular de los entes locales, a partir del trabajo de Buseti y Pacchi (2014) identificamos una serie de dimensiones que se relacionan con las habilidades identificadas por estos autores y que inciden en su CI. Cada una de ellas puede ser desarrollada o fortalecida a través de medidas y herramientas que, como se verá más adelante, pueden tener un carácter formal o informal.

Tabla 5.1. Dimensiones de la capacidad institucional en materia de fondos europeos

Dimensión	Definición
Jurídica	Habilidad de acomodarse a las normas de la UE, de asimilar la complejidad procedimental de los fondos europeos y de tener destreza para adaptarlos a los procedimientos nacionales y/o regionales
Gestión	Habilidad para gestionar fondos europeos para atraer e implementar proyectos y estrategias concebidos por actores locales
Aprendizaje	Habilidad de mejorar la calidad general de la gestión administrativa de la organización gracias a las habilidades adquiridas en la propia gestión de fondos UE

Fuente: Elaboración propia, a partir de Buseti y Pacchi (2014).

III. EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

La capacidad institucional puede fortalecerse a través de diversas medidas y herramientas. Es lo que se conoce en la literatura como *capacity building*. Concretamente, los programas orientados al fortalecimiento o construcción de la dimensión administrativa de la capacidad han sido una prioridad para la CE, particularmente en el marco de su política de cohesión (CE, 2014; CE, 2016; Smeriglio *et al.*, 2015), al considerarla como un factor clave para el éxito de las políticas. Efectivamente, trabajos como el de Tosun (2014) demuestran que una mejor capacidad conlleva una mayor capacidad de absorción de los fondos. Así, en el pasado Marco de Financiación Plurianual 2014-2020, el Objetivo Temático 11 de la Política de cohesión 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).

En el actual período de programación 2021-2027, se pone el foco nuevamente en la necesidad de mejorar y reforzar la capacidad administrativa de los agentes que intervienen en la gestión e implementación de los fondos, a todos los niveles. Siguiendo la propuesta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de la CE (CE, 2021)³, el Gobierno de España ha elaborado una Hoja de Ruta con medidas para mejorar la capacidad administrativa⁴.

Entre las herramientas formales que promueven el fortalecimiento de esta 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*). Para Buseti y Pacchi (2014), todos estos instrumentos persiguen tanto mejorar las prácticas de gestión siguiendo los principios de la Nueva Gestión Pública (NGP) como transformar las relaciones institucionales y de poder para generar conocimiento y acuerdos innovadores de gobierno. Por otra parte, junto a estas herramientas también existen otras de carácter informal como son las redes sociales de asesoramiento entre pares (Siciliano, 2017; González Medina y Navarro, 2022).

A pesar de lo anterior, al poner el foco en el ámbito local, pronto emergen aspectos críticos. Por ejemplo, observamos que las menciones específicas a este nivel de gobierno en este tipo de documentos son escasas, en la línea de lo señalado en un informe del Comité de las Regiones (CdR) que concluía que los programas de *capacity-building* tienen un carácter marginal para la Administración local (CdR, 2018). Asimismo, 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 período 2014-2020.

³ Las herramientas de capacitación previstas para el MEF 2021-2027 se recogen en el documento «Hojas de Ruta de capacidad administrativa y conjunto práctico de herramientas» (HR Eureca), elaborado en 2020.

⁴ Más información: <<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>>.

Tabla 5.2. 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 fecha de 31-03-2017.

Fuente: Elaboración y traducción propia a partir de EUPACK Task 3, citado en Comité de las Regiones (2018: 46).

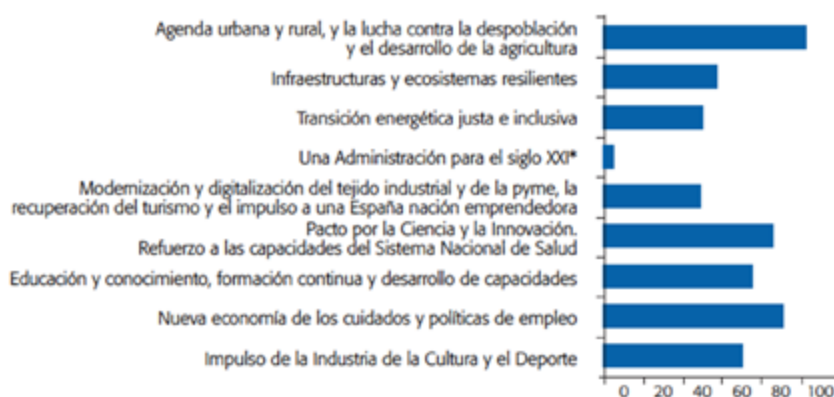
Estos datos reflejan una realidad que extrapolada al caso español indica que el local es el nivel de gobierno en España probablemente más necesitado de este tipo de programas. No se trata solo de un problema derivado de la existencia de un gran número de municipios pequeños y muy pequeños de nuestro mapa local, con organizaciones administrativas infradotadas y en los que la asistencia de niveles superiores no siempre consigue contrarrestar sus debilidades en cuanto a capacidad (en especial en las Comunidades Autónomas uniprovinciales), sino también de la realidad de muchos municipios grandes, con organizaciones municipales nutridas y profesionalizadas pero en exceso sumidas en procesos complejos y burocratizados que ralentizan su acción (González Medina y Navarro, 2022; Reynaers *et al.*, 2021).

IV. PERCEPCIONES MUNICIPALES SOBRE LOS PROCESOS DE CAPTACIÓN Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS

Las entidades locales y, en concreto, los municipios, son destinatarios naturales de financiación europea tanto de la tradicional Política de cohesión iniciada a principios de los años noventa (especialmente, del Fondo de Desarrollo Regional, FEDER), como en lo que respecta a la nueva estrategia surgida en 2020 para la recuperación tras la pandemia a través de los Fondos *Next Generation* (NextEU). Concretamente, la figura 5.1 muestra el grado de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España a fecha de octubre de 2021, en el que se observa que la *política palanca I* «*Agenda urbana y rural, y la lucha contra la despoblación y el*

desarrollo de la agricultura» es la que presenta un mayor grado de avance en cuanto a recursos movilizados.

Figura 5.1. **Estimación sobre el grado de ejecución* del Plan de Recuperación por políticas palanca**



(*) El grado de ejecución de esta política palanca podría estar infraestimado, si los recursos asignados a las administraciones públicas para su modernización son aplicados de forma directa por las mismas.

Nota: No se incluyen los 2.000 millones de euros de recursos públicos (ICO-AIXS y SEDIA) para el Fondo Next Tech para el cuatrienio inicial (<https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/210719-fondo-next-tech.aspx>).

*En porcentaje sobre la dotación presupuestaria recogida en el plan.

Fuente: Cantalapiedra y Domínguez (2021).

Sin embargo, pese a que los Fondos NextEU parecen estar más presentes en la agenda actual de los gobiernos locales por la ambición de sus cuantías y los cortos plazos de ejecución, lo cierto es que coexisten con otras oportunidades de financiación a las que los Ayuntamientos llevan décadas concurriendo, en algunos casos con altas tasas de éxito. De ahí que la experiencia de los responsables políticos y técnicos municipales sobre los procesos de captación y ejecución sea de gran interés para valorar las condiciones, circunstancias clave o barreras a las que se enfrentan en dichos procesos.

A tal fin, hemos realizado un estudio basado en la experiencia de responsables municipales al frente de las áreas o servicios más estrechamente vinculados con los procesos de captación y desarrollo de fondos europeos, que respondieron a un cuestionario y a las preguntas de una entrevista semiestructurada.

turada⁵. Se trata de una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid seleccionados por su trayectoria exitosa en la materia.

La información recabada se analiza en torno a dos ejes. De un lado, a modo de contextualización, se exploran las características de los procesos en sí mismos y de los actores que participan en ellos; y, de otro, se analizan sus percepciones sobre las claves del éxito.

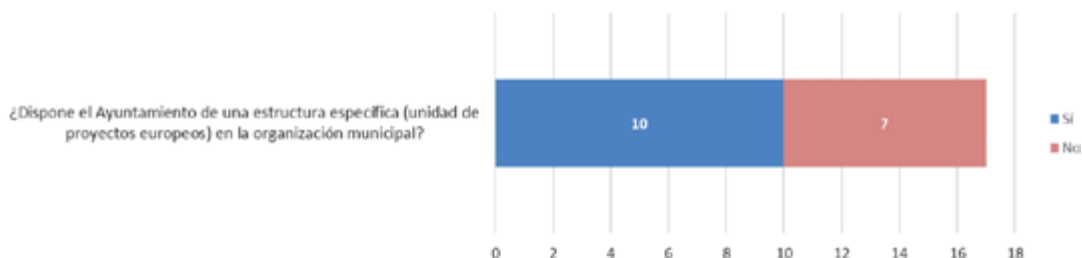
4.1. Las características de los procesos

La trayectoria de un proyecto europeo en el nivel municipal abarca dos tipos de procesos: la solicitud y la ejecución. La presentación de la solicitud es un trámite complejo que comprende desde el acceso a la información sobre convocatorias hasta la aprobación política de la propuesta final y en el que cualquiera de los pasos puede representar desafíos para las Administraciones municipales. La ejecución presenta también desafíos (más si cabe) en tanto que la implementación de sus acciones requiere de un seguimiento continuo que garantice el cumplimiento de las reglas de control, justificación del gasto y rendición de cuentas de los resultados alcanzados.

En el análisis nos encontramos con una circunstancia inicial que marca las dinámicas observadas: la existencia (o no) de una unidad especializada en gestión de proyectos europeos en la organización municipal. En la mayoría de los municipios de nuestra muestra existe una unidad especializada en proyectos europeos probablemente como resultado de haber sido seleccionado por su trayectoria y que permite capitalizar la experiencia en este tipo de acciones municipales. Su incidencia aparece en todas las fases del proceso y parece ser relevante en el rendimiento de estos procesos y, por tanto, en la activación de la capacidad institucional.

⁵ El cuestionario se envió a 43 municipios de la Comunidad de Madrid seleccionados por su trayectoria exitosa en la captación y gestión de fondos europeos. Se recogieron respuestas en 17 municipios, lo que representa una tasa de respuesta del 39,5 % y que engloba al 67,9 % de la población de la Comunidad de Madrid. La información obtenida a partir del cuestionario se completó con la realización de entrevistas en profundidad semiestructuradas en siete de los municipios que habían remitido el cuestionario. Los municipios analizados ofrecen variedad en el tamaño de población con municipios muy grandes (> 100.000 habitantes) medianos y pequeños (dos municipios con alrededor de 3.000 habitantes). El trabajo de campo se realizó entre los meses de octubre y diciembre de 2022.

Figura 5.2. **Estructuras de gestión de proyectos europeos en la organización municipal**



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P7. ¿Dispone el Ayuntamiento de una estructura específica (unidad de proyectos europeos) en la organización municipal?

En realidad, la detección de convocatorias no parece ser un problema en las Administraciones locales. A ello contribuye el papel activo de la Federación Española de Municipios (FEMP) y de la Federación Madrileña de Municipios (FMM), que parece garantizar la difusión de la información. No obstante, en algunos municipios se observa una actitud de alerta más intensa. Son los casos en que la existencia de unidades especializadas en financiación europea en la organización municipal permite dedicar esfuerzos y recursos de personal a estudiar las convocatorias con estrategias específicas, o aquellos otros en los que la pertenencia del municipio a redes facilita el acceso a una información de mayor calidad. Incluso hay ocasiones en que algunos Ayuntamientos son directamente invitados desde Bruselas a participar en convocatorias que suelen tener carácter piloto cuando ya tienen una trayectoria dilatada en la ejecución de proyectos y han demostrado su solvencia.

En la fase de valoración de las convocatorias a las que concurrir se plasma la estrategia municipal en cuanto a los criterios de selección. Por lo general se seleccionan aquellas convocatorias u oportunidades de financiación que estén alineadas con planes o proyectos predefinidos o en marcha en los Ayuntamientos. Los fondos europeos sirven así, en muchos casos, como oportunidad para obtener más recursos para proyectos que ya tenían los equipos de gobierno. Tal y como señala una de las personas entrevistadas: «lo más habitual es que sean proyectos existentes que a lo mejor se han reenfocado, que se han reorientado para poder optar a los fondos. [...] tienes que asegurarte de que lo que presentes puedas prácticamente tener ya la licitación». En el mismo sentido, otro de los entrevistados afirma que los fondos son utilizados como «aceleradores de políticas» ya existentes o prediseñadas en los municipios.

Los trabajos de preparación de la propuesta no se inician sin la imprescindible entrada en el proceso de los responsables políticos, normalmente el alcalde, que tiene que identificar su carácter estratégico para el municipio y dar el imprescindible impulso político. A partir de este momento, se inicia el trabajo técnico de elaboración de la memoria, para el que suelen constituirse equipos de trabajo, con la particularidad de que la responsabilidad puede recaer bien en el equipo propio de una unidad de proyectos europeos allí donde ésta existe o bien en la unidad responsable de la implementación material del proyecto cuando se adjudiquen, en su caso, los fondos (ej. Área de movilidad para un proyecto de implantación de bajas emisiones).

Finalmente, la presentación de la solicitud requiere la compilación de documentación específica y el manejo de las plataformas informáticas, como GALATEA (para los proyectos FEDER 2014-2020) o el nuevo Sistema de Información CoFFEE para los proyectos financiados con los fondos NextEU, que son habilitadas por los diferentes Ministerios. Una vez recopilada toda la documentación se presenta a través de estas plataformas.

4.2. La colaboración de los actores

La gestión de los proyectos, una vez concedidos, conlleva su propio proceso caracterizado por la cooperación de diversos actores y la coordinación intra-municipal. El rol de la unidad de proyectos europeos, cuando existe, es también clave en el seguimiento del proyecto. Se trata del actor que marca el «ritmo» y que vela por que se cumplan todos los requisitos formales del procedimiento: «Mi labor es estar pendiente para que el cronograma se cumpla. Ese cronograma está fijado por diferentes hitos, por fechas, pues lo que tengo es que estar revisando, llamando continuamente para conseguir que ese calendario se cumpla. También nos piden la documentación de diferentes hitos que tienes que acreditar, certificaciones de obra, etcétera. Pues tengo que estar pendiente de lo que hacen los diferentes departamentos para presentar esta documentación». Por lo tanto, se trata de una figura clave para llevar a cabo la coordinación tanto de agentes como de actuaciones.

Además, los responsables municipales coinciden en señalar que programas con financiación europea demandan una gran coordinación entre las áreas del Ayuntamiento. A modo de ejemplo, la elaboración de las propuestas para el Programa de Ayudas a Municipios para la Implantación de Zonas de Bajas Emisiones y la Transformación Sostenible y Digital del Transporte requiere de la colaboración entre las áreas de urbanismo, movilidad, medioambiente y tecnología, así como de la policía municipal. En concordancia con esta realidad, los resultados del cuestionario muestran que existe mucha colaboración

entre las distintas áreas del Ayuntamiento en diez de los municipios encuestados y bastante colaboración en el resto de los municipios encuestados (valor promedio de 3,59 en una escala de 0 a 4).

Haciendo balance de las dinámicas internas en el Ayuntamiento comparando entre los procesos de captación y los de ejecución, se observa la convivencia de elementos propios de un modelo de gestión estratégica y también de un modelo de administración burocrática (Ramió, 2022). El enfoque estratégico es más evidente en el proceso de solicitud, donde predominan las tareas de análisis y de movilización de actores y recursos, mientras que la gestión burocrática adquiere más importancia en la fase de seguimiento del proyecto, ya que tiene más que ver con el control de las actuaciones, la capacidad contractual y la justificación del gasto. El primero, mucho más dinámico, persigue la consecución de los objetivos y la generación de un cambio respecto a la situación de partida. El segundo está mucho más centrado en las cuestiones procedimentales que en el en nivel municipal de gobierno tienen un coste especial por la densidad de controles a que está sometido.

Pero los procesos no solo comprenden figuras institucionales propias de la organización político-administrativa municipal. Son muchos los actores externos que participan en estas iniciativas municipales, como otros gobiernos municipales o sus asociaciones, gobiernos autonómico o central, empresas consultoras, universidades, sindicatos u organizaciones del Tercer Sector.

En cuanto a los primeros, los programas con financiación europea buscan fomentar la colaboración entre Ayuntamientos. El énfasis puesto en la colaboración entre municipios vecinos del programa de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado (EDUSI) durante el período 2014-2020 o el hecho de que las mancomunidades de municipios puedan concurrir a estas ayudas hacen prever que estas colaboraciones existen. Sin embargo, nuestro estudio muestra que, a diferencia de lo que ocurren a nivel interno, existe poca colaboración con otros gobiernos locales en ocho de los municipios encuestados (valor promedio de 1,59 en una escala de 0 a 4). Las causas de esta ausencia de colaboración tienen diferentes orígenes. Por un lado, los responsables municipales señalan a las dificultades técnicas que conllevan las estrategias conjuntas, como la preparación de una licitación administrativa o las decisiones a tomar sobre distribución presupuestaria y de obligaciones en la ejecución. Las dificultades para superar estas trabas pueden estar apuntando a deficiencias en capacidad institucional. En otras ocasiones, algunos responsables simplemente aluden a malas experiencias pasadas, en las que los municipios asociados alcanzaron distintos niveles de eficacia en la actividad administrativa y la ejecución presupuestaria, generando que los Ayuntamientos más eficaces se vieran obligados a asumir los costes de los errores del resto. En estas circuns-

tancias, el cálculo racional anima a concurrir de forma individual. Sin embargo, la interacción entre Ayuntamientos se produce de manera informal con mucha más frecuencia. El trasvase de información entre responsables de diferentes municipios sobre convocatorias y sus características, o de sugerencias, resolución de dudas o intercambio de materiales se produce con mucha cotidianidad.

En cuanto a los segundos, la información recogida en nuestro estudio muestra que la colaboración con gobiernos autonómico y central es más bien limitada y representa un valor promedio de 2,06 en una escala de 0 a 4. No obstante, estos intercambios se producen con ambas instancias. Como declara un entrevistado «ante las dudas que nos surgen, es más fácil obtener una respuesta precisa de los Ministerios que de la Comunidad de Madrid», lo que podría deberse a que los Ministerios son el punto de contacto con la Comisión Europea y como consecuencia pueden conocer las cuestiones técnicas con mayor nivel de detalle. Pero esta visión se combinaría con otra también representativa en nuestro estudio, según la cual «acceder a un Ministerio resulta más complicado para un Ayuntamiento que acceder a la Comunidad de Madrid».

No podemos dejar de explorar, en tercer lugar, la colaboración con empresas de consultoría. Por nuestro conocimiento de la acción municipal y por las tendencias identificadas en la literatura sobre la alta penetración de las consultoras en las Administraciones públicas (Mazzucato y Collington, 2023) esperábamos encontrar niveles altos de colaboración de estos actores en los procesos de proyectos europeos. En contra de la expectativa que teníamos en este estudio, las respuestas al cuestionario manifiestan poca colaboración con empresas consultoras en siete de los municipios encuestados, situándose el valor promedio en 2,00 en una escala de 0 a 4. En los municipios de la muestra, estas empresas suelen colaborar realizando tareas con un distinto nivel de implicación: desde la elaboración íntegra de las propuestas hasta tareas puntuales como realizar un listado de la documentación a presentar en la convocatoria, elaborar plantillas para las memorias, traducir a la «jerga europea» los elementos de la propuesta, recopilar la información existente de programas implementados previamente por el Ayuntamiento o revisar la propuesta una vez elaborada por el Ayuntamiento. Solo la primera de estas actividades implicaría una alta colaboración. El hecho de que la mayoría de los Ayuntamientos encuestados dispongan de una unidad de proyectos europeos contribuye a que la propia organización municipal tenga capacidad para realizar muchas de las tareas que, en caso de no tenerla, se encargarían a consultoras.

Ahora bien, la percepción sobre esta colaboración no es unánime. Se identifican tanto aspectos positivos como negativos. Entre los primeros estaría el hecho de la relativa facilidad que implica el procedimiento de contra-

tar a una empresa en relación con la dificultad de reorganizar los departamentos municipales para crear nuevas unidades especializadas o contratar nuevo personal municipal al que encargar estas tareas. También se aprecia el *expertise* del personal de estas empresas y, de ahí, su capacidad de identificar con precisión los aspectos clave en que se debe incidir a lo largo de los procesos. Entre los aspectos negativos se apunta a las dificultades de orientarse en el mercado, debido a la reciente proliferación de empresas nuevas, sin la suficiente experiencia, surgidas al calor de la sobreabundancia de financiación con la llegada de los NextEU. Otra crítica compartida se refiere a lo que consideran un carácter excesivamente técnico de las propuestas, de difícil acceso para el personal propio de los Ayuntamientos y que casi obliga a contratar a la misma consultora para la ejecución de la propuesta cuando se conceden los fondos. Y, en sentido justamente opuesto, también se observan realidades de algunas empresas de consultoría que elaboran propuestas prototípicas con escaso trabajo de contextualización a la realidad del municipio concreto.

Finalmente, aunque existe, la colaboración con otros actores como universidades, sindicatos o asociaciones es identificada como muy residual en la mayor parte de los municipios. Existe muy especialmente en determinados tipos de proyectos, como las *Innovative Urban Actions*, caracterizados precisamente por la necesidad de contar con actores de la sociedad civil o aquellos del programa Erasmus+ que requieren de la participación de las universidades.

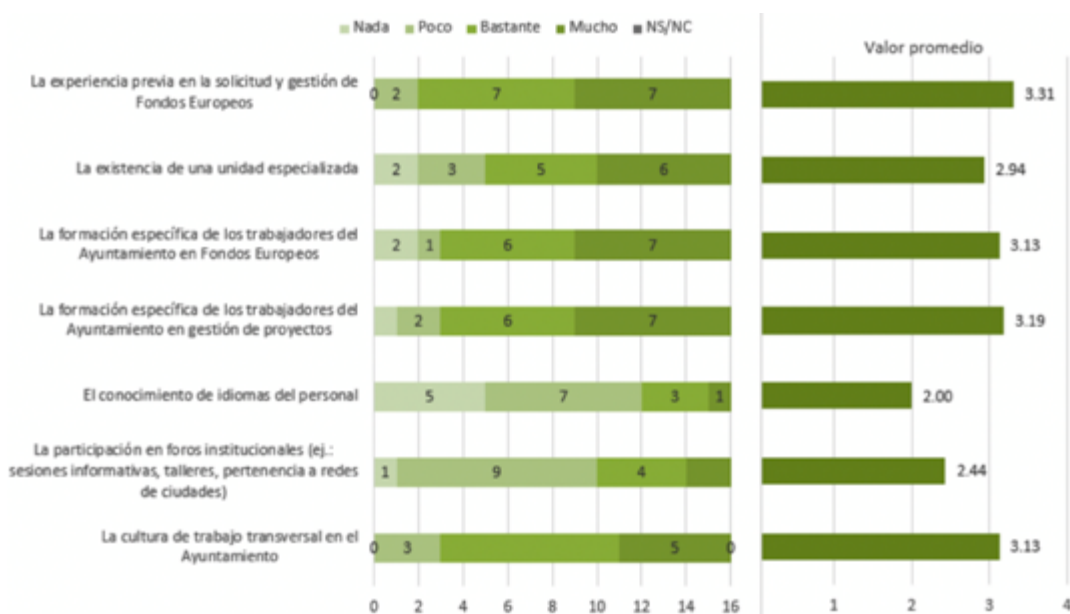
4.3. Las claves del éxito

De acuerdo con nuestras dimensiones de análisis, la experiencia previa, la formación específica, las estructuras de gestión *ad hoc* y la inserción y trabajo en redes son elementos de la acción municipal que se relacionan con el desarrollo de la capacidad institucional. En primer lugar, la trayectoria en la gestión de proyectos europeos, la experiencia en el trabajo interdepartamental consustancial al desarrollo de estas iniciativas o la existencia en el municipio de líneas de actuación propias sobre temas objeto de financiación, son todas ellas expresiones de la experiencia previa y tienden a traducirse en niveles superiores de capacidad institucional. En segundo lugar, las estructuras municipales de gestión *ad hoc* pueden también marcar la diferencia. Disponer de un departamento específico de fondos o proyectos europeos permite orientar las acciones del Ayuntamiento en este ámbito de una forma más eficaz. En tercer lugar, la formación específica del personal dedicado a estas tareas emerge como un elemento esencial en el rendimiento de estos procesos. Esta formación puede referirse a los conocimientos materiales en el ámbito del sistema de fondos

Europeos y su arquitectura institucional, pero también a habilidades más transversales como la formación en las dinámicas de gestión de proyectos o formación en idiomas para navegar con éxito por convocatorias y sus instituciones, criterios y principios. En cuarto lugar, la pertenencia a redes formales e informales del Ayuntamiento como institución o de los individuos que trabajan alrededor de estos procesos es una herramienta muy eficaz para fortalecer la CI.

Todos estos aspectos conforman las expectativas de lo que esperamos encontrar en nuestro estudio: a mayor experiencia previa del Ayuntamiento, más formación específica de su personal y existencia de estructuras institucionales *ad hoc* y mayor inserción en redes formales e informales mayor capacidad institucional y, por tanto, mayor éxito en la captación y ejecución de Fondos Europeos. La figura 5.3 muestra la medida en que cada uno de estos factores son considerados cruciales por los que tienen la experiencia en estos procesos.

Figura 5.3. Claves del éxito en la solicitud y obtención de fondos europeos



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del cuestionario. Texto de la P4 «En los procesos de solicitud y obtención de Fondos Europeos ¿cuáles diría que son las claves del éxito?».

4.3.1. *La experiencia previa*

El factor que concita más unanimidad en cuanto a importancia para tener éxito en la solicitud y obtención de fondos europeos por parte de los Ayuntamientos es la experiencia previa. Hasta un 88,2 % de las respuestas coinciden en adjudicarle mucha o bastante importancia, situándose en un valor de 3,35 en una escala de 0 a 4 puntos. El bagaje acumulado de una organización en la petición y ejecución de proyectos facilita los procesos ya que se trata de «un mundo y un lenguaje que hay que entender y no es fácil llegar así de golpe y poder entender bien todas las fases y cómo hay que trabajar cada una de ellas». En efecto, en unas organizaciones como las Administraciones públicas, caracterizadas por la resistencia al cambio, haber activado previamente tareas y destrezas diferentes de la gestión administrativa ordinaria las coloca en una posición de ventaja comparativa. La complejidad de la arquitectura técnica e institucional de los fondos europeos, la necesidad de cumplir con los requisitos de las convocatorias y de alinear las acciones propuestas con sus objetivos y criterios, así como la obligación de adaptarse a una cultura de la gestión diferente y a un lenguaje distinto (la «jerga europea» en expresión de un entrevistado) son todos elementos que marcan estos procesos e incrementan su nivel de complejidad. Haberse ejercitado en estos desafíos en ejercicios anteriores facilita el lanzamiento de nuevos procesos de similares características. «Como hemos gestionado más veces fondos, grandes subvenciones de fondos controlados por la UE, partimos con ventaja», como señala una responsable municipal. Algunos de los municipios analizados llevan dos décadas concurriendo exitosamente a convocatorias y sus responsables declaran que, además de la cuantía económica en sí, de estos logros se deriva un prestigio para la ciudad, a modo de «*city branding*» o «sello de innovación y modernidad, que transmite unos valores muy apreciados por los gobiernos municipales». También conlleva una ventaja competitiva a la hora de acudir a nuevas convocatorias. Haber demostrado una gestión eficaz de proyectos pone a los municipios en el mapa internacional y les abre puertas para la entrada a nuevas iniciativas y proyectos, así como a invitaciones para concurrir a nuevas licitaciones.

4.3.2. *La formación específica de los trabajadores*

También hay coincidencia en señalar las características del personal municipal y la forma en que éste se organiza como factores muy influyentes para el éxito: la formación en gestión de proyectos y en fondos europeos, la existencia de una unidad específica de proyectos europeos en la organización municipal y la cultura transversal de trabajo son todos factores relativos al

personal municipal y son valorados con alta importancia a la hora de entender las claves del éxito.

A la formación específica de los trabajadores en gestión de proyectos se le atribuye un valor de 3,18 sobre 4. El 82,4 % de las respuestas al cuestionario identifican este elemento como un factor con mucha importancia. Habilidades como la planificación estratégica, la capacidad para trabajar en procesos estandarizados, el trabajo y la comunicación eficaz con actores implicados, la detección de problemas, la ejecución y el seguimiento y cierre de un proyecto son propias de la formación en gestión de proyectos. Contar en la organización con profesionales que dominen estas destrezas potencialmente aumenta las posibilidades de éxito en la preparación de solicitudes y en la obtención y ejecución de fondos. Nuestros entrevistados identifican estos aspectos en expresiones como «ya sabes cómo tienes que empezar el proceso, cómo organizar las reuniones, hacer un plan de trabajo marcándonos plazos, teniendo un control, creando carpetas en un servidor local...» o «tú hablas el mismo lenguaje que a lo mejor un ingeniero en movilidad... entonces tienes muchas más posibilidades de tener éxito en la convocatoria que si no tienes esta especialidad».

En este grupo de causas relacionadas con las habilidades del personal municipal aparecen, con algo menos de apoyo, pero también en los primeros puestos de la escala, la formación específica de los trabajadores en fondos europeos y la cultura de trabajo transversal de la organización municipal, con unos valores de 3,18 y 3,06, respectivamente. Sin embargo, el conocimiento de idiomas del personal municipal no aparece como un factor al que se conceda mucha importancia con una puntuación de 2 sobre 4. Solo 4 de 17 encuestados marca este aspecto como relevante para un rendimiento eficaz.

4.3.3. La existencia de una unidad de gestión especializada

También se hace hincapié en la existencia de una unidad especializada en fondos europeos en la organización municipal. Su importancia se sitúa en un valor de 3 en una escala de 0 a 4 y el 70,5 % respuestas lo identifican como un factor con niveles altos de importancia para el éxito.

Ya hemos destacado la mayor complejidad de los procesos que implican fondos europeos en comparación con las actividades más cotidianas que lleva a cabo la organización municipal. Esta circunstancia parece reclamar no solo una formación específica sino también una actuación desde una unidad especializada que pueda darles coherencia e impulso. De ahí que estas condiciones tengan un carácter esencial para alcanzar las metas previstas. Un buen manejo

de las convocatorias europeas, de sus características, terminología, criterios de elegibilidad y condiciones de ejecución y seguimiento sin duda contribuye a orientar las solicitudes con eficacia y eficiencia. Y un departamento específico «crea músculo institucional y permite saber con qué recursos efectivos cuenta el Ayuntamiento para trabajar todos estos planes, las solicitudes, los seguimientos; y creo que esto es clave y en cierto modo es una prioridad política en este campo». En definitiva, se trata de poder centralizar los procesos y acomodarlos con mayor eficacia y eficiencia a las exigencias europeas. Para esta labor, la existencia de una unidad de proyectos parece enormemente útil. Ello lo demuestra el hecho de que la mayoría de los municipios analizados, seleccionados precisamente por su participación previa en convocatorias europeas, disponen de esta estructura específica de proyectos europeos en su organización municipal.

Y, además de disponer de un personal muy cualificado y en una unidad organizativa especializada, algunos de nuestros entrevistados señalan que se necesitan personas «con ganas de hacer cosas». Expresiones del tipo: «si tienes funcionarios proactivos y equipos técnicos proactivos y atentos, de esos que dicen ¡viene una subvención y hay que pillarla!, esto es una cosa clave». Una explicación podría ser la necesidad de contar con un elemento añadido de compromiso profesional de los efectivos municipales con estas nuevas metas de la organización para reforzar su rendimiento. La resistencia al cambio de las organizaciones públicas y la necesidad de liderazgos proactivos para revertir inercias administrativas podría estar en el origen de esta realidad. Alternativamente, podríamos estar ante equipos de trabajo inmersos en niveles altos de carga de trabajo y renuentes a asumir más tareas, adicionales a las que ya tienen encomendadas. La alta carga burocrática que, según algunos responsables municipales, llevan aparejadas estas tareas podría estar también en el origen de actitudes no tan proactivas. En opinión de algunos directivos públicos «son tantos los controles y tantos los requisitos que convierten la tramitación en un infierno burocrático».

4.3.4. La participación en redes

Los factores relacionados con la pertenencia a redes también se han destacado como relevantes para el éxito, aunque con valores inferiores a los factores anteriores. A la presencia en redes formales, a la participación en foros institucionales o sesiones informativas, o a la pertenencia a redes de ciudades se les atribuye una importancia media-alta, con un valor que se sitúa en el 2,47 sobre 4.

La presencia municipal en redes de ciudades forma parte de la práctica habitual de los gobiernos locales. La Red de Ciudades Saludables, el Pacto de Alcaldes para el Clima y la Energía, la Red de Ciudades Sostenibles o la Red de Ciudades Educadoras son solo algunos ejemplos de las conexiones que vinculan a municipios entre sí, les obligan a cumplir determinados compromisos y permite la interacción entre representantes políticos y directivos públicos de diferentes ciudades, tanto nacionales como internacionales. Son, en muchos casos, la puerta de entrada de ideas innovadoras que acaban traduciéndose en políticas públicas para aplicarse a problemas complejos. Y, en el ámbito que nos ocupa, constituyen foros para el trasvase de información, la búsqueda de socios para organizar propuestas o la resolución de dudas.

La pertenencia de un municipio a una red suele ser también un indicador de trabajo previo del municipio en el ámbito de la red con políticas específicas (sostenibilidad, energía, movilidad) y, por tanto, de *expertise*. Los municipios que se integran en estos foros suelen haber lanzado programas sobre las temáticas objeto de financiación europea antes de estas convocatorias. Esto contribuye a que estén mejor preparados para optar a ayudas y tener éxito en los procesos. Este aspecto ha aparecido recurrentemente en las entrevistas. Nuestros interlocutores nos han señalado cómo en muchos casos presentaban a las convocatorias los proyectos ya diseñados y en algunas ocasiones en marcha. Solo así, afirman, se pueden presentar proyectos coherentes, alineados con las líneas estratégicas de la acción municipal, que coinciden con las de los objetivos europeos: «Tienes que tener la previsión de qué es lo que quieres hacer tú, porque tienes que saber que fondos salen muchos, pero no todos son apropiados para ti; depende de la planificación que tengas para tu municipio».

V. CONCLUSIONES

Este capítulo ha puesto el foco en la capacidad institucional de los gobiernos municipales para captar y ejecutar fondos europeos. La local es una mirada relevante y necesaria de cara a una gestión eficaz y adecuada, tanto de los *Fondos NextEU* como de los Fondos Estructurales del actual MFP 2021-2027. En primer lugar, por su posición más cercana a las necesidades de la ciudadanía y por su conocimiento de las oportunidades de desarrollo del territorio. En segundo lugar, por la falta de atención a las necesidades específicas de sus Administraciones (CdR, 2018).

A partir de estas consideraciones, y habida cuenta de la diversidad que caracteriza la realidad municipal, nos hemos preguntado por qué algunos Ayuntamientos logran captar más financiación europea para desarrollar proyectos que otros. La hipótesis que hemos manejado es la distinta capacidad

institucional de los municipios. Por esta razón, una vez sentadas las bases conceptuales de la capacidad institucional (y la capacidad administrativa), e identificadas las herramientas formales e informales que permiten su fortalecimiento (Busetti y Pacchi, 2014; CE, 2016; 2020; 2021), hemos adoptado un enfoque eminentemente empírico que ha permitido recabar información de primera mano sobre la gestión de los fondos europeos y las claves del éxito. A partir de una muestra de municipios que han demostrado tener una trayectoria exitosa en la materia, y a través de la percepción de responsables políticos y técnicos municipales, hemos profundizado en las distintas dimensiones que conforman la capacidad institucional.

La evidencia recabada confirma los hallazgos de estudios previos (Tosun, 2014) y las premisas sobre las que se sustentan los programas que persiguen fortalecer dicha capacidad. Sin embargo, también ponen de manifiesto que la singularidad del mundo local, tanto en términos positivos (cercanía a los problemas de la ciudadanía y, por tanto, mayor potencial para alcanzar los objetivos de los fondos) como negativos (menor disponibilidad de recursos y variedad de su casuística), sigue sin ser tenida suficientemente en cuenta.

Desde un punto de vista analítico, los resultados arrojan que todos los atributos en los que se sustancia la capacidad institucional en nuestro planteamiento constituyen aspectos clave para un óptimo rendimiento municipal en la captación de proyectos europeos. Entre ellos, el elemento que concita un mayor acuerdo en términos de importancia es la experiencia previa, seguido de la formación específica de los trabajadores del Ayuntamiento tanto en gestión de proyectos como en fondos europeos. Estos datos tienen gran utilidad de cara al diseño programas dirigidos al fortalecimiento de la capacidad institucional y a su efectividad. En primer lugar, porque justifican la necesidad de desplegar un programa formativo dirigido específicamente a las entidades locales con contenidos orientados principalmente a la gestión de proyectos. En segundo lugar, porque apuntan a que la formación debería ser impartida principalmente por pares, esto es, por personal de Ayuntamientos que ya tienen experiencia y capacidad de transferir su *know-how*.

Junto a las anteriores, destaca la dimensión de la cultura de trabajo transversal en la organización. A nivel organizativo, favorecer las oportunidades de interacción tanto del personal como entre las unidades es fundamental. Por ello, resulta necesario el desarrollo de *habilidades blandas* que favorezcan la ruptura de la lógica de silos que caracteriza a las organizaciones burocráticas. La naturaleza compleja de los proyectos y de los fondos europeos exige intercambiar información y recursos, y operar con altas dosis de coordinación y cooperación.

Por otra parte, la disponibilidad de una unidad especializada en gestión de fondos europeos se sitúa en un nivel de importancia inferior respecto a las anteriores, si bien sigue siendo relevante en el conjunto. La realidad es que dependiendo del tamaño de los municipios encontraremos administraciones que puedan contar o no con este tipo de unidades. Además, la participación en redes, aunque en menor medida, también ha sido señalada como una dimensión importante de la capacidad institucional de los Ayuntamientos analizados. La única excepción identificada se refiere al conocimiento de idiomas, como uno de los aspectos de la dimensión formación del personal de la organización municipal, cuya ausencia no parece resultar clave en estos procesos.

En definitiva, además de para visibilizar la singularidad del universo local, la información recabada puede resultar de especial utilidad en términos de diseño de planes de fortalecimiento de la capacidad institucional de los Ayuntamientos. Fomentar la transferencia entre pares, la formación específica en gestión de proyectos y fondos europeos, las oportunidades de interacción y las habilidades blandas dentro de la organización constituyen aspectos que permitirían situar mejor a las organizaciones municipales de cara a una mejor gestión de los recursos y una respuesta más eficaz a las necesidades locales en el contexto de los fondos europeos.

REFERENCIAS

- 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>> (consulta: 10 junio 2023).
- CANTALAPIEDRA, C. y DOMÍNGUEZ, A. M. (2021). «El desempeño reciente de España en la implementación de los fondos de recuperación y expectativas para 2022», Funcas. En línea: <<https://www.funcas.es/articulos/el-desempeno-reciente-de-espana-en-la-implementacion-de-los-fondos-de-recuperacion-y-expectativas-para-2022/>> (consulta: 10 junio 2023).
- 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>> (consulta: 10 junio 2023).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) y ORGANIZACIÓN PARA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2021). «Administrative Capacity Building Self-assessment Instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy». En línea: <https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/gui-

- des/2021/administrative-capacity-building-self-assessment-instrument-for-managing-authorities-of-eu-funds-under-cohesion-policy> (consulta: 10 junio 2023).
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2020). «Hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa. Conjunto práctico de herramientas». En línea: <https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit> (consulta: 10 junio 2023).
- 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*. En línea: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>>.
- 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». En línea: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/89b9661c-f849-11e8-9982-01aa75ed71a1>> (consulta: 10 junio 2023).
- DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS (2020). «Hoja de Ruta para el Refuerzo de la capacidad Administrativa (HR EURECA)». En línea: <<https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Paginas/HR-EURECA.aspx>> (consulta: 10 junio 2023).
- GONZÁLEZ MEDINA, M. y 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>> (consulta: 10 junio 2023).
- HERNÁNDEZ AJA, A., ÁLVAREZ DEL VALLE, L., DIEZ BERMEJO, A., CÓRDOBA HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ RAMÍREZ, C., MATESANZ PARELLADA, Á. y RODRÍGUEZ SUÁREZ, I. (2021). «Informe sobre los planes y programas asociados a las Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible (EDUSI) y su vinculación con la vulnerabilidad urbana en España en el marco de los nuevos retos urbanos». Universidad Politécnica de Madrid. En línea: <<https://oa.upm.es/69248/>> (consulta: 10 junio 2023).
- 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>> (consulta: 10 junio 2023).
- 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.
- MAGRE, J., NAVARRO, C. y ZAFRA, M. (2019), «El gobierno local en España», en J. Montabes y A. Martínez, *Gobierno y política en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- MAZZUCATO, M. y COLLINGTON, R. (2023). *The big con: how the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments, and warps our economies*. Penguin.
- NAVARRO, C. (dir.); ALBA HIDALGO, D.; EGEA DE HARO, A.; GONZÁLEZ MEDINA, M.; SEVILLANO NAVAS, A.; ESCOBAR BARBOSA, J. A. «Estudio de la capacidad de los municipios madrileños para captar y gestionar Fondos Europeos». *XI Informe de Políticas Públicas Locales*. Instituto de Derecho y Gobierno Local. En línea: <https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2023/05/2022_Informe-Politic-icas-Publicas_CI-Y-FONDOS-EUROPEOS_VF.pdf> (consulta: 10 junio 2023).
- PAINTER, M. y PIERRE, J. (eds.) (2005), *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- RAMIÓ, C. (2022), *Burocracia inteligente. Guía para transformar la Administración pública*. Madrid: La Catarata.
- 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*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- 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>> (consulta: 10 junio 2023).
- SMERIGLIO, A., BACHTLER, J., DE FRANCESCO, F., OLEJNICZAK, K., THOMSON, R. y ŚLIWOWSK, P. (2015). «Administrative capacity building and EU Cohesion Policy. Paper 1: Literature Review». European Policies Research Centre. University of Strathclyde. En línea: <<https://institute.eib.org/wp-content/uploads/2016/10/wp1-litreview.pdf>> (consulta: 10 junio 2023).
- TOSUN, J. (2014). «Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis», *Journal of Common Market Studies*, 52(2): 371-387. <<http://dx.doi.org/10.1111/jcms.12088>> (consulta: 10 junio 2023).

CAPÍTULO VI

ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS Y EJECUCIÓN DE FONDOS EUROPEOS: RETOS EN EL PERÍODO DE PROGRAMACIÓN 2021-2027¹

Roberto Fernández Llera

Síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias

Simón Rego Vilar

Conselleiro del Consello de Contas de Galicia

I. INTRODUCCIÓN

La respuesta europea a la pandemia, centrada no tanto en reparar los daños, sino en impulsar la transición ecológica, la transformación digital y la cohesión económica y territorial, configura un entorno para el control externo independiente de cambio de época, propicio para las reformas de gran calado.

A nivel de Estado miembro, y excluyendo los fondos del primer pilar de la Política Agrícola Común —financiados a través del Fondo Europeo de Garantía Agrícola— la inversión prevista para la década 2021-2030 supera los 200.000 millones de euros de fondos europeos (Feás y Steinberg, 2021). Sin embargo, los cambios no serán solo cuantitativos, sino también cualitativos, dado el carácter preeminente en el nuevo instrumento temporal *Next Generation EU* de esquemas de financiación basados en resultados, ya no en parámetros puramente financieros, centrados en costes efectivos y capacidades de absorción.

¹ Las opiniones recogidas en este trabajo son exclusivas de los autores y no de las instituciones a las que representan. Se anota también que el trabajo fue cerrado el 1 de junio de 2023, por tanto, las conclusiones y reflexiones quedan circunscritas a ese marco temporal.

Ante estos «tiempos de cambio rápido», por emplear la expresión de la *Estrategia del Tribunal de Cuentas Europeo para 2021-2025*², se trata de analizar la lógica de la innovación que asumen los órganos de control externo autonómicos (en adelante, OCEX), que va mucho más allá de las alteraciones meramente incrementales. Todo ello, desde el análisis, en primer lugar, del perfil institucional de los OCEX, las principales características y novedades del nuevo entorno comunitario para el período 2021-2027 y, finalmente, la respuesta que se está configurando desde la comunidad del control externo. Estos son los apartados que seguiremos en el capítulo.

II. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO AUTONÓMICOS ANTE UN ESCENARIO DE CAMBIO DE ÉPOCA: LOS PILARES DEL CONTROL EXTERNO

España no es un Estado federal, pero se le parece bastante. Dicho con más propiedad, España no es un Estado federal *de iure*, pero sí lo son *de facto* muchas de sus estructuras o, cuando menos, se aproximan a este estándar de análisis. Sin lugar a duda, uno de esos ámbitos acontece en el control externo, partiendo de lo dispuesto en el artículo 136 de la Constitución, donde se contempla el Tribunal de Cuentas como «supremo órgano fiscalizador». Ese mismo precepto no prevé la creación de OCEX, aunque tal regulación se recogería por primera vez en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y, muy poco después, ya como previsión general, en el artículo 22 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el artículo primero de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Por si quedaban dudas, el Tribunal Constitucional concluyó en su conocido pronunciamiento que «el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, cuando fiscaliza, y único, pero no supremo cuando enjuicia la responsabilidad contable» (Sentencia 18/1991, de 31 de enero)³.

Antes incluso de la citada sentencia, el Tribunal Constitucional ya había delimitado bastante bien el campo de juego, incidiendo en la competencia y el alcance de las respectivas funciones de los OCEX y del Tribunal de Cuentas. La Sentencia 187/1988, de 17 de octubre, había dicho que «si bien la

² Disponible en <<https://www.eca.europa.eu/es/strategy>> [consultado el 15 de mayo de 2023].

³ La última acotación se refiere a que las resoluciones del Tribunal de Cuentas son susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (González Rivas, 2018). No obstante, el Tribunal de Cuentas sí podrá delegar en los OCEX «la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable» (artículo veintiséis de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas puede extenderse a todo el sector público, incluidas las Corporaciones locales, el ámbito principal y preferente de su ejercicio es el de la actividad financiera del Estado y del sector público estatal».

En síntesis, la existencia de los OCEX no admite reparo desde hace décadas, mientras que su alcance fiscalizador queda delimitado por lo dispuesto en las respectivas leyes reguladoras, así como por lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Peña Ochoa, 2018). Este precepto coloca la coordinación como principio frontal en las relaciones que deben operar entre todas estas instituciones, «mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras».

A la fecha, están funcionando trece OCEX en otras tantas comunidades autónomas (CCAA), con diferentes composiciones y variados matices organizativos⁴. Entre las cuatro CCAA que no lo tienen (Extremadura, Cantabria, Región de Murcia y La Rioja), la región extremeña lo ha previsto en su Estatuto de Autonomía, si bien no lo ha llegado a constituir aún. En suma, se refleja una legítima diversidad institucional como ejercicio práctico del principio de autonomía y, más en concreto, de la organización de las instituciones de autogobierno que, por su propia definición, se aleja de cualquier atisbo de uniformidad (Fernández Llera, 2015). Ello no obsta para sugerir la deseable compleción del mapa de los diecisiete OCEX, desde ese pleno respeto a la diversidad.

Además de la coordinación, los OCEX han sabido cuidar la faceta de la cooperación horizontal, entendida como el trabajo conjunto, ahora ya sin el Tribunal de Cuentas, con dos hitos temporales muy relevantes, respectivamente, en 2006 y 2015.

De un lado, el 15 de junio de 2006, en una reunión celebrada en Madrid, los presidentes de los OCEX decidieron constituir la Conferencia de Presidentes de los OCEX, integrada por los máximos representantes de cada una de estas instituciones, dando así una mayor formalidad a las reuniones más informales que ya se venían manteniendo desde unos años antes. Ese mismo año,

⁴ Por orden de antigüedad, Cámara de Comptos de Navarra, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Consello de Contas de Galicia, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, Cámara de Cuentas de Andalucía, Audiencia de Cuentas de Canarias, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, Cámara de Cuentas de Aragón y Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha).

el 19 de octubre y en la capital navarra, se aprueba la llamada *Declaración de Pamplona*, la cual resalta el papel de los OCEX como un instrumento para mejorar la gestión del dinero público y subraya que se debe seguir avanzando hacia una fiscalización cada vez más útil, con nuevas materias, focalización en áreas de riesgo y modalidades de auditoría que complementen la más tradicional auditoría financiera. En ese importante documento se puede leer que los OCEX «han intentado crear en el ámbito de nuestras administraciones una conciencia pública del control, entendido no como un fin en sí mismo, sino como un medio que contribuya a una gestión cada día más transparente y eficaz». Mucho antes, la *Declaración de Lima* (INTOSAI-P 1), aprobada por las instituciones fiscalizadoras superiores en 1977, ya había dicho algo muy parecido: «el control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras».

El segundo gran hito de la cooperación entre OCEX acontece el 2 de junio de 2015, cuando se firma el acta fundacional de la Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos (Asocex) para gestionar y promover una serie de fines de interés común. La actividad con más solera que desarrolla Asocex es la edición de revista *Auditoría Pública* (desde 1995), a la que se ha añadido la publicación de un boletín digital bimestral (desde 2015). Asocex también convoca un premio anual, mantiene una página web y gestiona un repositorio de informes (más de 6.200 al cierre de ese trabajo, a los que habría que añadir los de la extinta Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, entre 1994 y 2014). Asocex tiene también en su seno una Comisión Técnica que eleva a la Conferencia de Presidentes las propuestas de normas técnicas y guías prácticas de fiscalización, que este último órgano aprueba. También se organizan actividades formativas conjuntas (cursos, seminarios, etc.), los encuentros técnicos bienales y, en fin, cualquier otra actividad relacionada con los fines de Asocex⁵. En definitiva, los OCEX gozan de una indudable legitimidad de origen y, además, se han ganado con su trabajo una legitimidad de ejercicio, plasmada sobre todo en su principal *producto*, el cual no es otro que los informes de fiscalización, sin menosprecio de los demás que se acaban de referir.

Durante la pandemia y en los primeros compases tras ese período crítico, los OCEX no han detenido su trabajo. Antes bien, han sabido mantener una actividad fiscalizadora muy relevante, a pesar de obvias dificultades, tanto en el ámbito de la gestión como en el de la propia fiscalización. En este período tan excepcional se ha hecho un especial hincapié en fiscalizar algunas cues-

⁵ Toda la información de Asocex está disponible en su portal web (<www.asocex.es>).

tiones que, si bien ya formaban parte del menú habitual de trabajos, cobraron una especial significación. Es el caso de la contratación de emergencia o las ayudas y subvenciones a particulares y empresas, entre otras finalidades, para cobertura de necesidades básicas, promoción económica o mantenimiento del empleo.

Tras la aprobación del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 y los fondos *Next Generation EU*, con un volumen de recursos desconocido por su elevada cuantía y por el cambio de paradigma en su gestión, es obvio que los esfuerzos han girado hacia esa nueva prioridad. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) de España fue aprobado por el Consejo Europeo, a propuesta de la Comisión, el 13 de julio de 2021, constituyendo el instrumento a través del cual se habilita y canaliza el acceso a los nuevos fondos europeos, y donde se detallan las reformas e inversiones a impulsar. Durante el período 2021-2026 España podrá recibir hasta 140.000 millones de euros del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), dividido en transferencias no reembolsables y préstamos. Lo más novedoso —cantidades aparte— es que el desembolso de estos fondos de la Unión Europea se hace por tramos y está ligado al cumplimiento de unos hitos y objetivos previamente definidos.

El marco normativo de control de los nuevos fondos europeos quedó establecido en el propio PRTR, pero sobre todo en 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 PRTR. También hay que estar a lo dispuesto en las dos órdenes ministeriales⁶ que rigen el sistema de gestión y la información del PRTR. El significativo preámbulo del Real Decreto-ley 36/2020 coloca al mismo nivel de importancia la gestión y su control, con estas palabras: «la eficacia del Plan, en el contexto de la urgencia derivada de la situación actual, dependerá de contar con instrumentos de ejecución y control ágiles, así como de una gobernanza que garantice la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo».

En síntesis, la citada normativa diseña un sistema de control global e integrado que descansa sobre tres niveles o líneas de defensa. En primer lugar, el control por los propios gestores y los sistemas informáticos de apoyo. En segundo lugar, un control encomendado a órganos independientes de la propia

⁶ Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR. Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del PRTR.

gestión (servicio jurídico, Intervención General de la Administración del Estado y otros órganos de control interno). Y como tercera línea de defensa, un control *ex post* mediante auditorías, siendo la Intervención General de la Administración del Estado la Autoridad de Control del MRR. ¿No hay una cuarta línea de defensa? ¿Quizás el legislador básico estatal ha preterido a los OCEX y al Tribunal de Cuentas, o no ha considerado importante su tarea? Obviamente, la fiscalización externa es esa cuarta línea de defensa y, de otra parte, el mandato genérico de los OCEX es tan amplio como se quiera a la hora de ejercer el control externo de los fondos europeos, sin que sea necesaria una mayor explicación o justificación.

Este aparente *olvido* recuerda en cierto modo al que en 2015 se destacó en las conclusiones de los XI Encuentros Técnicos de los OCEX⁷, celebrados en 2015, si bien en un contexto muy diferente al actual. Se afirmaba entonces que «el legislador estatal ha sido desleal con los OCEX, tanto en la reforma constitucional de 2011 como en las leyes de estabilidad presupuestaria, transparencia, Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal o Administración Local, entre otras». Además, se elevaba un tono por la recuperación del suprimido OCEX de Castilla-La Mancha, algo que felizmente aconteció, aunque casi ocho años después de aquella eliminación (Andújar Hernández, 2023). Con relación a la coordinación con el Tribunal de Cuentas, también se afirmaba algo que sigue vigente en plenitud: «los OCEX están obligados a trabajar con el Tribunal de Cuentas, en un marco de estrecha colaboración, sin sometimientos ni condicionamientos», abogando por «una renovada legislación general de control externo que refuerce la coordinación y que defina un concepto de supremacía acorde a un Estado descentralizado».

Consolidada la respuesta en torno al perfil institucional propio de los OCEX y al papel de la colaboración del control externo, el nuevo marco de gestión de los fondos europeos y la respuesta a la pandemia han cambiado algunas preguntas.

III. POLÍTICA DE COHESIÓN 2021-2027 Y MRR, ¿COMPETICIÓN O TÁNDEM?: EL ESCENARIO DE ACTUACIÓN DEL CONTROL EXTERNO

«Ninguna Comunidad podría mantenerse ni tener sentido para las comunidades que la integran mientras algunos tengan niveles de vida muy diferentes y tengan motivos para dudar de la voluntad común de todos de ayudar a cada Estado miembro a mejorar la condición de su ciudadanía.

⁷ Publicadas en el número 66 de *Auditoría Pública* (pp. 9-12) y en <www.asocex.es>.

[...] A menos que los recursos económicos de la Comunidad se trasladen dónde están los recursos humanos, sustentando así comunidades locales vivas, es inevitable que haya desencanto con respecto a la idea de la unidad europea. La larga historia y diversidad de los pueblos europeos, los valores históricos y culturales que son la riqueza moral de cada región, hacen que la garantía del establecimiento en cada región de las bases de una economía actualizada sea una cuestión de capital importancia».

(Informe Thomson: Informe sobre la Europa ampliada, 1973, traducción nuestra).

En un reciente Eurobarómetro⁸ se ponía de manifiesto la valoración positiva de la ciudadanía europea, tanto de la solidaridad entre los Estados miembros (el 74 % de los encuestados a nivel europeo manifiestan su apoyo), como de la aplicación de un marco de «condicionalidad» vinculado a los resultados de los programas de intervención pública con financiación europea.

En los últimos tiempos, el debate en torno a los fondos europeos, parafraseando a Mazzucato (2018), se estructura no solo en relación con la «tasa de crecimiento» de los fondos, sino con su dirección, sus resultados y, a la postre, sus eventuales impactos, lo que constituye un auténtico reto para los OCEX y sus tres funciones basilares: vigilancia *ex post* de la gestión económico-financiera del sector público; generación de evidencia para la mejora de los programas de intervención pública; y prevención, en un contexto de creciente importancia de las preocupaciones en torno a las «infraestructuras éticas» de las organizaciones públicas y privadas.

3.1. La política de cohesión europea

Hace ya un tiempo, tuvieron cierto eco tres cifras clave apuntadas por José Ignacio Torreblanca⁹, descriptivas de la realidad europea *pre-Brexit*: 7, 25 y 50. Europa supone el 7 % de la población mundial, es responsable del 25 % de la producción total y disfruta del 50 % del gasto social global. En este contexto la política de cohesión europea se ha significado como la principal fuente —no temporal— de inversión en el desarrollo social y económico de la Unión Europea.

Desde los orígenes en la década de los setenta —sin perjuicio del precedente del Fondo Social Europeo desde 1965— la preocupación por la instituciona-

⁸ «Eu Recovery Plan Next Generation»: <<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2653>> [consultado el 10 de mayo de 2023].

⁹ «7-25-50», publicado en *El País* el 25 de julio de 2013 (<https://elpais.com/internacional/2013/07/25/actualidad/1374754509_206951.html>).

lización de una política regional europea discurre en paralelo con el debate en torno a la Unión Económica y Monetaria¹⁰.

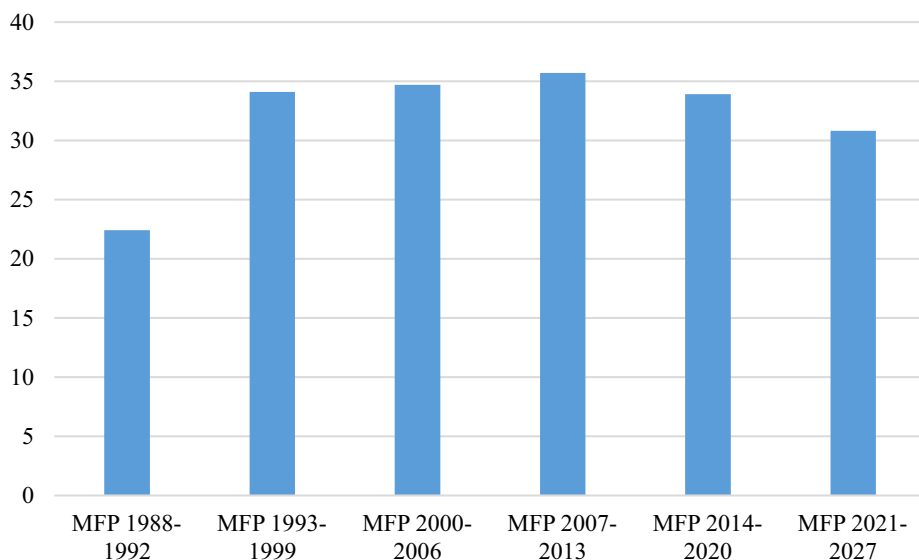
No es hasta la reforma del año 1988 cuando la política de cohesión se convierte en uno de los ejes prioritarios de la Unión Europea, no solo por su relevancia económica —prácticamente un tercio de la asignación del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, 37.300 millones de euros para España—, convirtiéndose en la principal política de inversión comunitaria en dicho MFP, sino por su incorporación como mandato en los Tratados¹¹, y la integración en un único marco de gobernanza de los, por aquel entonces, tres fondos estructurales: Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional y Fondo de la Política Agrícola Común centrado en el desarrollo rural y el ajuste de las estructuras agrarias. Se trata de un momento, bajo el impulso del presidente Delors, en el que se duplican los fondos asignados a la Política de Cohesión y se configuran algunos de sus elementos centrales a lo largo de su historia: concentración temática —en torno a cinco objetivos prioritarios, tres de los cuales destinados a áreas territoriales específicas en función de criterios de elegibilidad comunitarios—; programación, sobre la base de mandatos plurianuales definidos por los Estados miembros y aprobados —y supervisados— por la Comisión Europea; principio de asociación, que conlleva la participación de las entidades regionales y locales en el proceso; y, finalmente, el principio de adicionalidad, como garantía para evitar el «efecto de peso muerto» de la financiación comunitaria, y que simplemente reemplazase el rol de la financiación interna, sin ningún tipo de orientación o dimensión estratégica de la inversión.

Desde este «cambio de época» de la política de cohesión, se van sucediendo reformas eminentemente incrementales, con hitos significativos como la creación en 1994 del Fondo de Cohesión —centrado en la financiación de proyectos medioambientales y de grandes infraestructuras transeuropeas en los Estados miembros con una renta nacional bruta inferior al 90 % de la media UE— o el incremento de su impacto presupuestario hasta llegar a representar el 0,45 % del PIB de la UE. En este sentido, las reformas se suceden vinculadas a las perspectivas financieras plurianuales que acabarán cristalizando con el Tratado de Lisboa, en el Reglamento del Consejo aprobado por el Parlamento Europeo que define el Marco Financiero Plurianual de la Unión (figura 6.1).

¹⁰ En el Capítulo III del *Informe Werner* se establece de forma explícita este vínculo entre el proceso de integración monetaria y la preocupación por la intervención territorial.

¹¹ En la actualidad, en el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Figura 6.1. **Porcentaje del presupuesto comunitario asignado a la política de cohesión**



Fuente: Elaboración propia.

3.2. El marco 2021-2027 y sus principales características para el control

En esta evolución progresiva de la política de cohesión (Manzella y Méndez, 2009), de adaptación sobre la base de los principios de la reforma *parteeaguas* del año 1988, la política se ha ido modulando. Entre otros, al proceso de integración europea —mercado único y Unión Económica y Monetaria—, las ampliaciones —el ingreso, por ejemplo, en 1995 de Finlandia y Suecia— conlleva la incorporación de un nuevo Objetivo 6 relativo a los problemas del despoblamiento, o el propio incremento de las disparidades regionales con la adhesión de 2004 de los países de Europa central y oriental, así como a la persistente preocupación por la simplificación y descentralización de la implementación, en contrapartida de un énfasis en la eficiencia y en el control del gasto por parte de la Comisión Europea, siguiendo las reiteradas recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo en torno a la tasa de error en la ejecución de los proyectos incluidos en los programas operativos.

De una política eminentemente redistributiva en su concepción, transitamos hacia un modelo con una clara orientación estratégica, en torno a los objetivos y prioridades a nivel comunitario, y con un énfasis en la mejora de las capa-

ciudades institucionales para la garantía de los impactos de la política y su evaluación (Comisión Europea, 2021).

En esta evolución, el marco actual para el período 2021-2027 viene caracterizado por la alineación de los cinco objetivos con tres de las prioridades estratégicas de la Comisión Europea para el período 2019-2023, a saber: «Pacto Verde Europeo», «una Europa adaptada a la era digital» y «una economía al servicio de las personas». En este entorno se definen los cinco objetivos de la política de cohesión para el período 2021-2027, intentando romper el «efecto silo» de períodos de programación anteriores y reforzar la concentración en una triple vertiente:

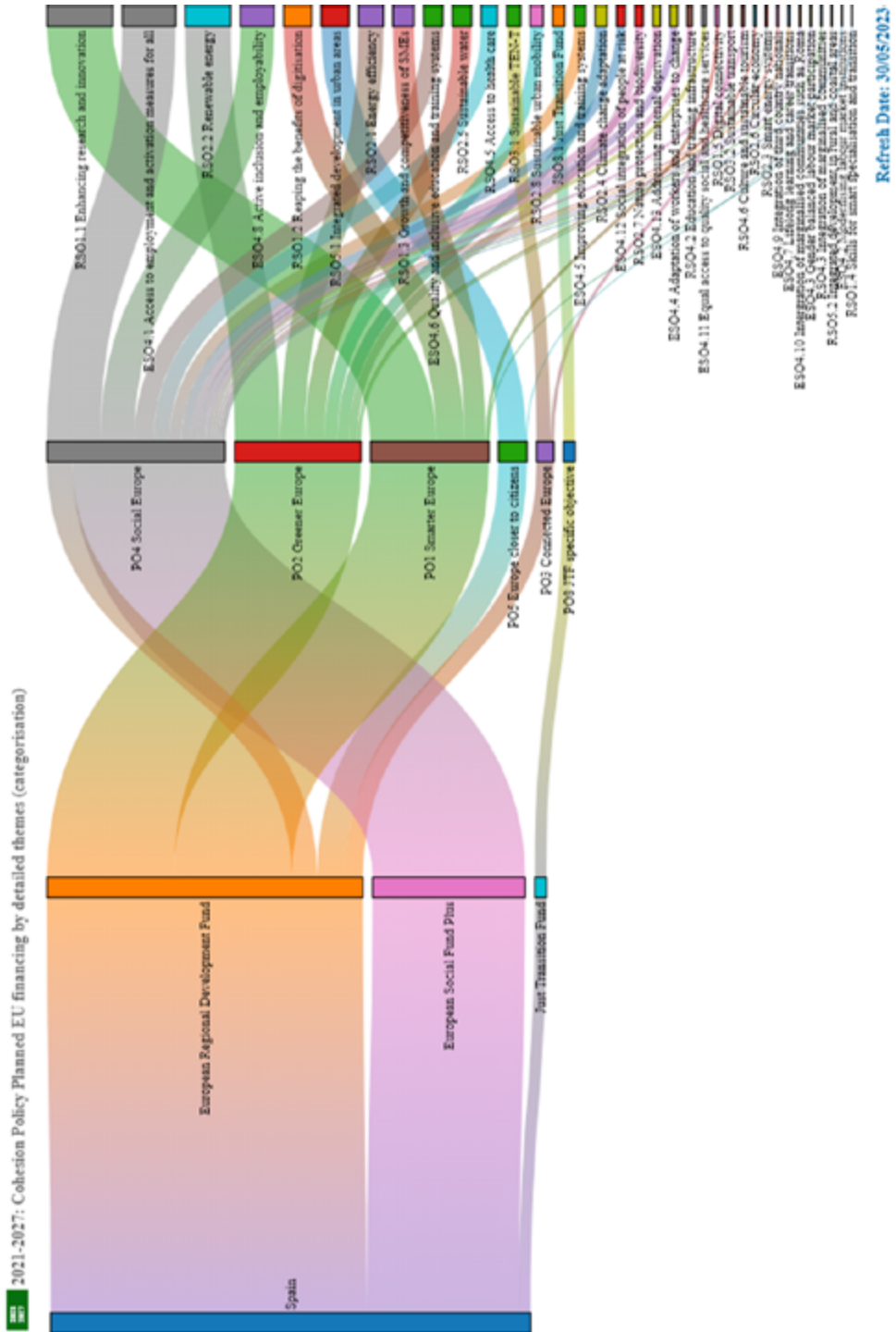
- a) Concentración de recursos —la mayor parte de los recursos se destinan a las regiones menos desarrolladas y Estados miembros beneficiarios del fondo de cohesión (70 % en el período 2014-2020)—.
- b) Concentración del gasto, para evitar la infraejecución en los primeros ejercicios del período de programación y la sobreejecución en los últimos ejercicios, se mantiene la regla N+3 para la ejecución de los fondos previstos en las asignaciones de los programas, estableciendo que los fondos previstos para la anualidad 2027 deben ejecutarse antes del final de 2029.
- c) Concentración temática en torno a los cinco objetivos políticos comunes.

Dentro de estas prioridades, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional financia inversiones vinculadas a los cinco objetivos, pero prioritariamente a los dos primeros —Europa más competitiva e inteligente y Europa más verde, baja en carbono—. La principal prioridad del El Fondo Social Europeo es la cuarta —Europa más social—, el Fondo de Cohesión, los objetivos políticos segundo y tercero —Europa más conectada— y, finalmente, el Fondo para la Transición Justa, diseñado para el apoyo a las regiones más afectadas por los procesos de transición hacia la neutralidad climática con sus objetivos específicos.

Estos fondos se gestionan en el marco de acuerdos de asociación entre la Comisión Europea y los Estados miembros, bajo el principio de gobernanza multinivel y de gestión compartida, donde se define la estrategia específica de cada Estado miembro y las prioridades de inversión para el período 2021-2027, que se concretan en los respectivos programas a través de los cuales se canalizan los recursos comunitarios. En la figura 6.2 se puede ver el caso de España¹².

¹² Acuerdo de asociación de España 2021-2027: <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/P2127/Documents/20221118_Acuerdo_Asociacion_aprobado.pdf> [consultado el 15 de mayo de 2023].

Figura 6.2. Fondos de la política de cohesión 2021-2027 asignados a España por prioridades



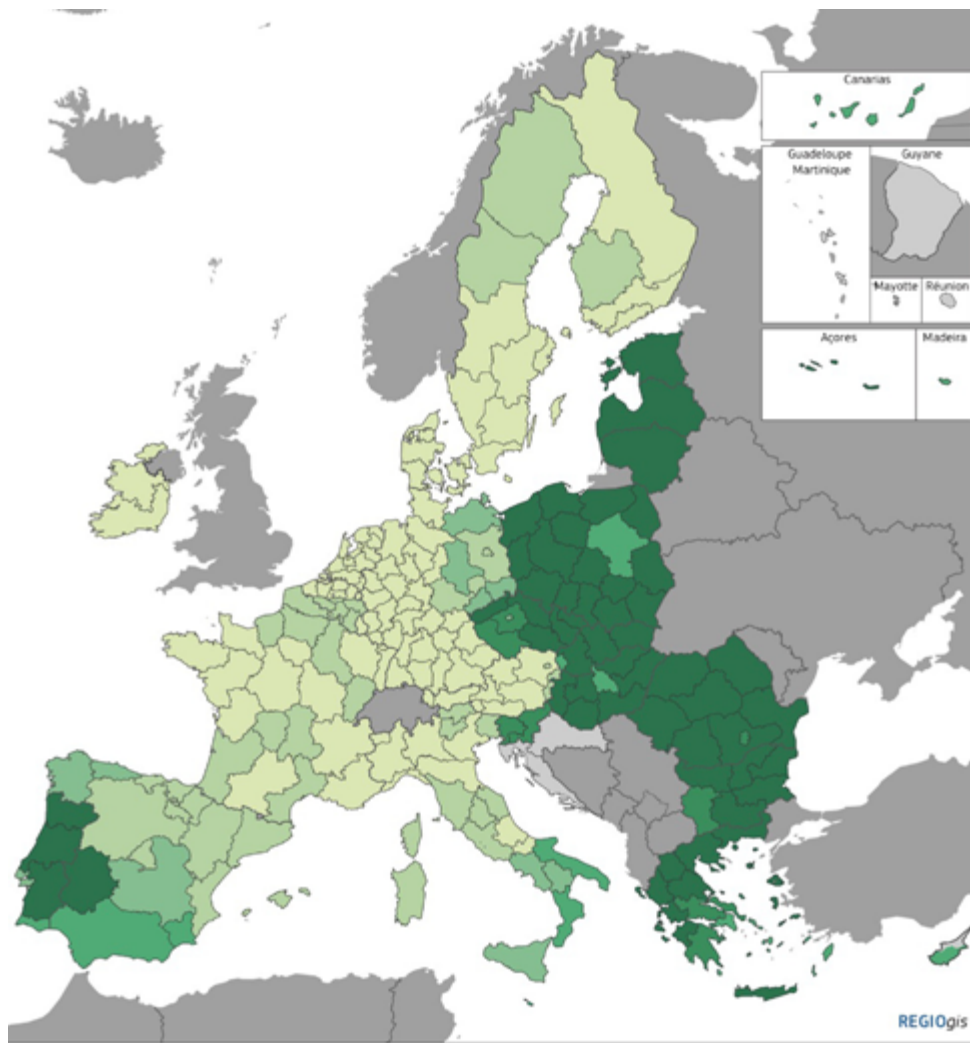
3.3. El impacto de la política de cohesión

Una de las preocupaciones esenciales, especialmente a partir de la reforma de 2013, es la relativa al impacto de la política de cohesión, objetivo explícito del Parlamento Europeo y del Consejo al adoptar el paquete legislativo correspondiente a los fondos estructurales y de inversión 2014-2020, planteando la introducción de dos componentes de un modelo de financiación basada en rendimiento: «marco de rendimiento» e instrumentos específicos —condicionalidad *ex ante* para generar un entorno favorable a la inversión, reserva de eficacia obligatoria del 6 % supeditada a un examen de rendimiento en 2019 y, finalmente, herramientas específicas como los «planes de acción conjuntos» o «financiación no vinculada a costes»—.

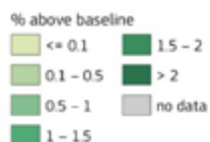
Para el nuevo período 2021-2027 esta nueva orientación de la financiación basada en rendimiento de la política de cohesión se profundiza sustituyendo la condicionalidad *ex ante*, por veinte «condiciones favorecedoras» que deben mantenerse durante todo el período y no solo justificarse en el momento inicial; pero sobre todo, como se analizará más adelante, es el único modelo de financiación en el marco del MRR.

En cuanto al análisis de impacto de la política de cohesión, la Comisión Europea en su *Octavo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, de 2022, plantea una correlación significativa: cómo durante el período de implementación de las inversiones el impacto viene, fundamentalmente, determinado desde el lado de la demanda por el consumo y la inversión, mientras que, una vez concluidos los proyectos, los impactos provienen fundamentalmente del lado de la oferta, asociados a los incrementos de *stocks* de capital público y privado, efectos sobre la mano de obra y la productividad total o reducciones en los costes de transporte (figura 6.3).

Figura 6.3. **Impacto territorial de la política de cohesión 2014-2020**



Map 9.7 Impact of the 2014–2020 cohesion policy programmes on GDP in 2023



Source: RHOMOLO.

0 500 km

Fuente: Comisión Europea (2022).

3.4. El nuevo escenario *Next Generation EU*

La respuesta europea coordinada a la pandemia a través del Instrumento Europeo de Recuperación (*Next Generation EU*), y su principal componente el MRR (90 % de la financiación del instrumento), supone ir un paso más allá de la mera reparación de los daños causados, sino plantear la financiación de inversiones para preparar el futuro de las próximas generaciones, a través de transiciones económicas bien orquestadas en el ámbito del desarrollo sostenible —en su triple vertiente, económico, social y ambiental—, la transformación digital, la educación o la investigación (Rego Vilar, 2022), y evitar los riesgos de un déficit persistente y duradero de inversión pública.

El MRR se configura en torno a un nuevo esquema de financiación europeo basada ya no en parámetros esencialmente no financieros, sino en rendimiento —reformas (hitos cualitativos) e inversiones (objetivos cuantitativos)—. Acompañada de doble condicionalidad: la vinculada al Semestre Europeo¹³ y las recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros por el Consejo (artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y, finalmente, la condicionalidad vinculada a los objetivos del MRR y los pilares en ámbitos de actuación de importancia europea (transición ecológica —asignación financiera mínima del 37 %—; transformación digital —20 %—; crecimiento inteligente, sostenible e integrador; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; y políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud). Definiéndose asimismo, los principios horizontales que han de guiar la actuación de los Estados miembros, en concreto el principio de adicionalidad y el de «no causar un perjuicio significativo».

La gestión del MRR es directa por parte de la Comisión Europea, sin perjuicio del rol arbitral del Consejo¹⁴, a diferencia de la tradicional gestión compartida propia de la política de cohesión y del 70 % de los programas de la UE.

¹³ El Semestre Europeo forma parte del marco de gobernanza económica de la UE desde el ejercicio 2011, configurándose como el ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias, abarca los siguientes ámbitos: las políticas presupuestarias, para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos; las reformas estructurales, destinadas a promover el crecimiento y el empleo; las reformas estructurales establecidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia; las políticas sociales y de empleo, en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales.

¹⁴ Le corresponde la aprobación de la Decisión de Ejecución de los Planes Nacionales, en la que se definen las reformas y los proyectos de inversión a ejecutar, incluyendo los hitos y objetivos, previa evaluación de su eficacia, eficiencia y coherencia.

Los Estados miembros presentaron sus planes de recuperación y resiliencia, que fueron evaluados por la Comisión Europea en base a los 11 criterios que se sintetizan en el tabla 6.1 (Tribunal de Cuentas Europeo, 2022).

Tabla 6.1. **Criterios de evaluación por la Comisión Europea de los planes nacionales de recuperación y resiliencia**

Categoría	Criterios
Pertinencia	Criterio 1 – Contribuir a la consecución de los seis pilares;
	Criterio 2 – Hacer frente de manera efectiva a los retos determinados en el Semestre Europeo, en particular las recomendaciones específicas por país (REP) de 2019 y 2020;
	Criterio 3 – Contribuir a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia;
	Criterio 4 – Garantizar que ninguna de las medidas cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales;
	Criterio 5 – Contribuir a la transición ecológica (al menos el 37 % del coste total estimado para el gasto climático);
	Criterio 6 – Contribuir a la transición digital (al menos el 20 % del coste total estimado);
Eficacia	Criterio 7 – El plan de recuperación y resiliencia tendrá repercusiones duraderas;
	Criterio 8 – Garantizar un seguimiento y una ejecución del plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos previstos, y los indicadores correspondientes;
Eficiencia	Criterio 9 – Aportar una justificación razonable y verosímil de los costes estimados totales del plan de recuperación y resiliencia;
	Criterio 10 – Proporcionar sistemas y medidas de control que prevengan, detecten y corrijan la corrupción, el fraude, las irregularidades, los conflictos de intereses y la doble financiación;
Coherencia	Criterio 11 – El plan de recuperación y resiliencia incluye medidas que representan actuaciones coherentes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento del MMR.

En este nuevo marco de gobernanza de los fondos definido en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el MRR, el sistema de control descansa sobre lo que la Comisión Europea¹⁵ ha definido como una responsabilidad «residual»

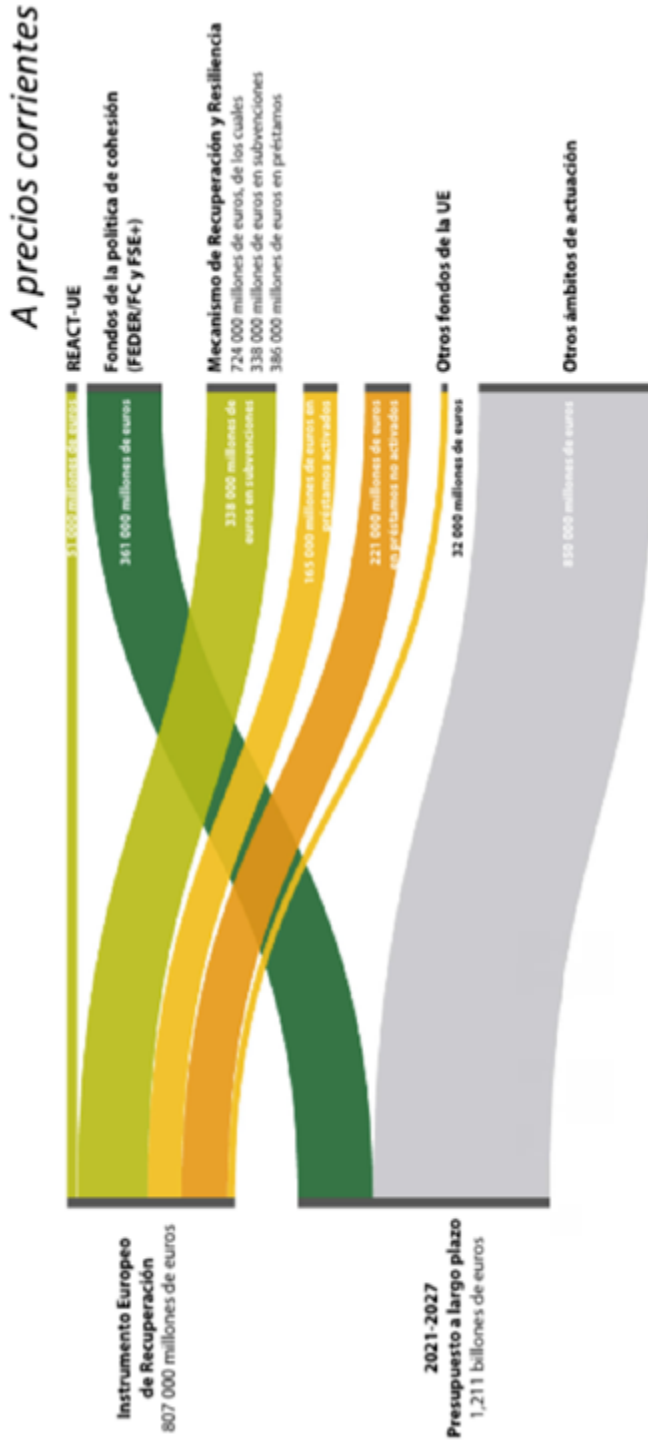
¹⁵ Informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros de 2021.

en la protección de los intereses financieros de la Unión. Corresponde, *prima facie*, a los Estados Miembros la responsabilidad de asegurar un entorno de control eficaz y eficiente, configurándose como la primera línea de defensa de la legalidad y regularidad del gasto. De este modo el rol de control de la Comisión Europea se limita a tres irregularidades graves (fraude, corrupción y conflicto de intereses) y la doble financiación, en el marco de una estrategia de auditoría centrada en garantizar la robustez del entorno de control y en los sistemas para prevenir dichas irregularidades graves (Tribunal de Cuentas Europeo, 2023a). Deja de ser, de este modo, a diferencia por ejemplo del ámbito de la cohesión, objeto prioritario del control, el cumplimiento de las normas nacionales y comunitarias en torno a legalidad y regularidad del gasto, encomendadas a la estructura de supervisión y líneas de defensa internas.

3.5. Política de Cohesión y MRR: ¿competición o tándem?

La respuesta europea a la pandemia a través del instrumento temporal europeo de recuperación (*NextGenerationEU*) conlleva que los Estados miembros puedan elegir entre el MRR o los fondos de la política de cohesión para financiar las inversiones (Tribunal de Cuentas Europeo, 2023b), con las implicaciones que ello conlleva desde el punto de vista del control, en especial de la «doble financiación» (Comisión Europea, 2023). La figura 6.4 resume el esquema general.

Figura 6.4. Instrumento temporal europeo de recuperación (Next Generation EU) y MFP 2021-2027



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión publicados en abril de 2021.

Y ello, dadas las características propias del MRR y su enfoque basado en resultados, donde la financiación no está vinculada a parámetros financieros (costes), sino que los desembolsos, previamente definidos en los acuerdos operativos entre la Comisión y los Estados miembros, están supeditados al cumplimiento de hitos y objetivos. Los costes han sido estimados *ex ante*, y los pagos, a diferencia de la mayor parte de los programas en gestión compartida, no están sujetos a los controles de los costes efectivos de las medidas.

Tal y como señala la Comisión Europea (2023): «no existe un vínculo directo entre los pagos del MRR al Estado miembro y los costes incurridos por éste, y no hay asignación de costes a hitos y objetivos individuales. Por el contrario, la doble financiación en el marco de otros programas de la Unión es generalmente un concepto basado en los costes, que considera que el mismo gasto no debe ser cubierto por el reembolso de otros fondos de la Unión». Y ello, sin perjuicio que la propia Comisión verifique la razonabilidad y verosimilitud de las estimaciones en la evaluación previa de los planes de recuperación y resiliencia.

La complementariedad de ambos instrumentos descansa en cuatro pilares, que serán esenciales de cara al control posterior:

a) Marco de gobernanza y control.

El marco de gobernanza y control es uno de los elementos clave para la diferenciación entre ambos instrumentos. La Política de Cohesión se gestiona de forma compartida entre la Comisión Europea y los Estados miembros, a través de 392 programas operativos estatales y regionales, 1,5 millones de proyectos con 500.000 beneficiarios —datos período 2014-2020—, sobre la base de un marco de referencia normativo determinado en el Reglamento de Disposiciones Comunes¹⁶. En cambio, el MRR se gestiona de forma directa por la Comisión Europea, siendo los Estados miembros los beneficiarios, con un único documento de programación por país, el cual concreta las inversiones y reformas financiadas por el MRR, ya sea mediante subvenciones —no cofinanciadas— o préstamos. Además, dichos Estados miembros son la primera línea de defensa en la salvaguarda y protección de los intereses financieros de la Unión, debiendo garantizar que no se producirá un efecto sustitución de gastos nacionales recurrentes en base al principio de adicionalidad, que ya ha dejado de operar, como medida de simplificación, en el ámbito de la cohesión.

¹⁶ Reglamento (UE) 2021/1960 del Parlamento y del Consejo, de 24 de junio de 2021 (*Diario Oficial de la Unión Europea* del 30 de junio de 2021).

b) Objetivos estratégicos y marcos de demarcación.

Mientras el MRR contempla seis pilares de actuación (con una asignación mínima del 37 % para transición ecológica y del 20 % para transformación digital), la política de cohesión establece una concentración temática con asignaciones mínimas por fondos, sin que sean elegibles con carácter general las reformas administrativas. En todo caso, un elemento clave es la vinculación al Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país (REP), que constituyen orientaciones individualizadas sobre políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales. En el caso del MRR la vinculación es mucho más estrecha, exigiéndose a los Estados miembros que aborden en sus planes de recuperación y resiliencia «la totalidad o una parte significativa» de los retos incluidos en las REP, tratando, en parte, de superar el limitado vínculo entre el gasto de la UE y la ejecución de las REP durante el período 2011-2018 (Tribunal de Cuentas Europeo, 2020).

En cuanto a los marcos de demarcación entre instrumentos para financiar inversiones, el Reglamento del MRR obliga en el ámbito de la garantía del principio de adicionalidad, y de comprobación de la elegibilidad en la evaluación previa de los planes de recuperación y resiliencia, a definir un esquema para prevenir, detectar y corregir los eventuales riesgos de doble financiación. En el caso español, se opta por el principio de «un proyecto, un fondo europeo», mientras que en otros Estados miembros como Francia¹⁷, optan por un marco de demarcación en torno a cuatro criterios: prelación o prioridad, en primer lugar, se priorizan los fondos del MRR o del marco financiero plurianual 2014-2020; temático, mediante la delimitación de ámbitos subvencionables; por beneficiarios, priorizando tipos de beneficiarios en el ámbito del MRR y, finalmente, territorial, estableciendo una división territorial en la asignación de los fondos del MRR y la política de cohesión.

c) Período de subvencionabilidad.

El período de subvencionabilidad para la política de cohesión es de nueve años (2021-2029), frente a los diez del período anterior, mientras que para el MRR es de seis años y medio (febrero de 2020-agosto de 2026) para el cumplimiento de los hitos y objetivos. Pudiendo efectuarse los pagos hasta final de 2026, sin que se prevean desembolsos de la Comisión concluido el ejercicio 2026, por ejemplo en el caso de España el último desembolso —octavo—

¹⁷ «Guide relatif à l’articulation des fonds issus de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) avec les fonds de la politique de cohésion européenne»: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/guide_frr_cohesion_0.pdf> [consultado el 10 de mayo de 2023].

está acordado para el tercer trimestre de 2026 por un importe cercano a 4.600 millones de euros.

En este sentido, parece lógico que la política de inversión se concentre en el instrumento temporal de respuesta a la pandemia hasta 2026, mientras que los objetivos estructurales y a largo plazo de la política de cohesión comiencen a operar de forma más gradual, en tanto el período de elegibilidad del gasto es superior.

d) Financiación.

El Reglamento Financiero de la Unión Europea define tres grandes modalidades de ayuda financiera de la Unión Europea: el tradicional «reembolso de gastos efectivamente efectuados», los modelos de «costes simplificados» y la «financiación no vinculada a costes». En este sentido, este último modelo es el único posible en el ámbito del MRR, como se ha señalado anteriormente. En cambio, en el ámbito de la política de cohesión, las opciones de financiación basadas en rendimiento siguen siendo minoritarias, destacando la preeminencia de la opción de reembolso de los costes efectivamente ejecutados (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021). Sin perjuicio que para el período 2021-2027 las opciones de costes simplificados en el ámbito del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo Social Europeo sean obligatorias para operaciones por importes de hasta 200.000 euros.

IV. LOS OCEX, EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL PRTR

4.1. Marco general de actuaciones fiscalizadoras coordinadas

El 1 de junio de 2023 las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Trabajo del Senado italiano avalaban una enmienda gubernamental que limitaban las capacidades de la *Corte dei Conti* italiana para efectuar un control «concomitante» en la ejecución del planes de recuperación y resiliencia italiano, estableciendo que el control a efectuar debe ser, en exclusiva, un control a posteriori, pero en ningún caso, durante la ejecución del Plan, como se venía efectuando, para fomentar la autocorrección, por ejemplo en relación con los índices de ejecución del PNRR en 2023 —un 3,67 % en los cuatro primeros meses del año de los 32.700 millones previstos para el ejercicio—.

El papel del control externo en relación con los esquemas de financiación basados en rendimiento como el MRR y, con carácter creciente, la política de cohesión se configura, de este modo, como uno de los grandes retos para el futuro de los organismos de control que están definiendo su configuración futura. En España, los OCEX tradicionalmente han enfocado sus esfuerzos

fiscalizadores en las modalidades de auditoría financiera y de cumplimiento, si bien en esta última cada vez con un mayor alcance y con una supervisión más amplia de objetivos. Baste recordar que la transparencia, la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad ambiental o la igualdad de género, además de la ética, son principios transversales que impregnan la gestión pública y, como tales, conforman el ámbito de fiscalización de los OCEX.

Sin abandonar las dos citadas, ha ido emergiendo la tercera gran modalidad de fiscalización, la operativa, cada vez con mayor importancia en las planificaciones estratégicas de los OCEX y en sus programas anuales de trabajo (en los últimos años, además, añadiendo el enfoque evaluador de políticas públicas, relativo a su impacto y su pertinencia). Esa ampliación de focos y objetivos ha estado siempre sustentada sobre las bases sólidas que aportan los siguientes estándares técnicos¹⁸:

- Principios y normas de auditoría del sector público.
- Normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores adaptadas a España (ISSAI-ES).
- Normas internacionales de auditoría adaptadas al sector público español (NIA-ES-SP).
- Guías prácticas de fiscalización de los órganos de control externo (GPF-OCEX).

Todo este conjunto de normas y GPF-OCEX configura un auténtico manual de trabajo para estas instituciones, por cierto, cada vez más con documentos referidos específicamente a sistemas de información, ciberseguridad y entornos tecnologizados, como también corresponde a una gestión pública cada vez con menos papeles y más archivos en la nube. Se puede afirmar —y creemos que sin un punto de exageración— que el acervo normativo de los OCEX se sitúa en la vanguardia, no solo por su coherencia con el marco internacional, sino también por la variedad y novedad de temas que recoge, incluyendo también un código de ética (GPF-OCEX 130).

Por lo que se refiere específicamente al PRTR, las instituciones españolas de control externo adoptaron sendos acuerdos homólogos en el primer trimestre de 2022:

El 11 de febrero de 2022, la Comisión de Coordinación en el ámbito autonómico del Tribunal de Cuentas y de los OCEX acordó la realización de una

¹⁸ Disponibles en <<https://asocex.es/normativa>>. Por su parte, la normativa y los manuales de procedimientos del Tribunal de Cuentas se encuentran en <www.tcu.es/es/fiscalizacion/NormasManuales/index.html>.

fiscalización coordinada conjunta, relativa a las medidas preparatorias adoptadas por las CCAA y ciudades autónomas para afrontar con éxito la gestión de los nuevos fondos europeos.

El 2 de marzo de 2022, la Comisión de Coordinación en el ámbito local del Tribunal de Cuentas y de los OCEX acordó la realización de una fiscalización coordinada conjunta, relativa a las medidas preparatorias y los planes antifraude aprobados por las entidades locales que participen en la ejecución de las medidas del PRTR.

El Tribunal de Cuentas incluyó de inmediato estos dos informes horizontales en su programa anuales de fiscalizaciones para 2022 y, en buena lógica, varios OCEX hicieron lo propio en los suyos para ese mismo año y/o para 2023. En algunos casos la colaboración se incardinó dentro de la habitual —y obligada por ley— coordinación de trabajos, pero en algunos OCEX, además, se aprobaron sus propios trabajos adicionales en la materia, bien como informes específicos, bien como epígrafes separados dentro de otros informes recurrentes (por ejemplo, en el informe anual sobre la cuenta general).

El Tribunal de Cuentas también aprobó el 28 de abril de 2002 un Acuerdo Marco sobre la programación del ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas en relación con la puesta en marcha, y ejecución y evaluación de resultados del PRTR. En este documento estratégico se contemplan tres fases sucesivas en las que se desarrollará la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en este ámbito, en coordinación con los OCEX, siendo la primera de ellas la correspondiente a las fiscalizaciones cuyo objeto son las actuaciones llevadas a cabo para la implementación y puesta en marcha del PRTR. En una segunda fase vendrían las fiscalizaciones sobre la ejecución de los fondos y, finalmente —aunque puede ser de manera simultánea con la segunda fase— los trabajos fiscalizadores específicos sobre áreas concretas de gestión y los resultados de determinadas políticas.

Un total de diez OCEX han aprobado otros tantos informes de fiscalización relativos a la primera fase de medidas preparatorias adoptadas por las CCAA y ciudades autónomas para afrontar con éxito la gestión del PRTR (tabla 6.2). Por su parte, el Tribunal de Cuentas aprobó el 27 de abril de 2023 su informe horizontal sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del PRTR (Tribunal de Cuentas, 2023), partiendo de los trabajos realizados por los OCEX que participaron activamente en dicho trabajo coordinado y, de otro lado, habiendo asumido la fiscalización de manera directa el Tribunal de Cuentas en aquellas CCAA y ciudades autónomas sin OCEX (Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Región de Murcia, Ceuta y Melilla).

Tabla 6.2. **Informes del sector público autonómico sobre medidas preparatorias ante el PRTR**

CCAA y ciudades autónomas	Trabajos de fiscalización por el OCEX	Trabajos de fiscalización por el Tribunal de Cuentas	Informe específico del OCEX
Andalucía	✓		✓
Aragón	✓		✓
Principado de Asturias	✓		✓
Illes Balears	✓		
Canarias	✓		✓
Cantabria		✓	
Castilla y León	✓		✓
Castilla-La Mancha		✓	
Cataluña	✓		✓
Comunidad Valenciana	✓		✓
Extremadura		✓	
Galicia	✓		✓
Comunidad de Madrid	✓		✓
Región de Murcia		✓	
Comunidad Foral de Navarra	✓		✓
País Vasco	✓		
La Rioja	✓	✓	✓
Ceuta		✓	
Melilla		✓	

Fuente: Tribunal de Cuentas (2023).

4.2. El informe horizontal sobre medidas autonómicas preparatorias para el PRTR

El ámbito objetivo del informe del Tribunal de Cuentas (2023) está constituido por las medidas normativas, organizativas, de planificación y de adap-

tación de los sistemas de gestión, procedimientos y sistemas de información llevadas a cabo para la implementación del PRTR en el ámbito autonómico.

Es muy importante destacar que el ámbito temporal de la fiscalización se extiende desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de mayo de 2022, lo cual resulta clave a la hora de situar las conclusiones y recomendaciones en su justo término. Como es habitual en todos los informes de las instituciones de control externo, se han efectuado los exámenes y las comprobaciones sobre períodos anteriores y posteriores a dicho ámbito temporal cuando se ha considerado necesario. Sin embargo, en este caso, al tratarse de un ámbito de gestión muy dinámico y sujeto a numerosas innovaciones, es preciso advertir de que desde el 31 de mayo de 2022 se han seguido produciendo numerosos progresos en las actuaciones objeto de análisis, incluso con un reforzado impulso.

Se trata de una fiscalización horizontal operativa, en concreto, de sistemas y procedimientos¹⁹. El objetivo general es determinar si las CCAA y ciudades autónomas se han preparado y han adoptado las medidas necesarias para la implementación del PRTR. Este gran objetivo se concreta en tres más específicos, formulados como respectivas preguntas de auditoría:

- ¿Se han establecido sistemas de gobernanza adecuados para la gestión que han de desarrollar las Administraciones autonómicas en el marco del PRTR?
- ¿Se han adoptado en el ámbito autonómico las medidas precisas para que la gestión de recursos humanos se ajuste a las necesidades derivadas del PRTR?
- ¿Se han adaptado los procedimientos, sistemas de gestión y sistemas de información a los requerimientos del PRTR?

Cada una de las preguntas de auditoría, a su vez, se desglosa en varias subpreguntas, de acuerdo con lo expuesto en el tabla 6.3. Todas fueron consensuadas en el marco de coordinación de las instituciones de control externo participantes y, para cada una de ellas, también se acordó un programa de trabajo, en el que se fijaban los criterios de auditoría a utilizar.

¹⁹ Nos remitimos aquí a la conceptualización que hace la GPF-OCEX 3000 sobre la auditoría operativa.

Tabla 6.3. **Relación de preguntas y subpreguntas de auditoría**

¿Se ha establecido un sistema de gobernanza adecuado?	»»» ¿Han realizado las CCAA/Ciudades Autónomas un desarrollo normativo propio para la gestión de los fondos PRTR?
	»»» ¿Existen estructuras encargadas de la dirección, coordinación y seguimiento de las actuaciones de la CCAA/Ciudad Autónoma en el marco del PRTR?
	»»» ¿Se han implementado adecuados instrumentos de planificación para la gestión de los subproyectos del PRTR, que permitan la consecución de los HyO, la gestión de riesgos y la toma de decisiones?
	»»» ¿Se proporciona información periódica sobre la ejecución del PRTR realizada por las Comunidades y Ciudades Autónomas?
	»»» ¿Se han puesto en marcha iniciativas para fomentar y facilitar el conocimiento y acceso a los fondos por parte de los interesados?
¿Ha adoptado la CA las medidas precisas para que su gestión de RRHH se ajuste a las necesidades de PRTR??	»»» ¿Dispone la CA de desarrollo normativo específico , en el marco de planificación y de gestión de los RRHH, que responda a las necesidades derivadas de la ejecución de los fondos asociados al PRTR??
	»»» ¿Ha realizado la CA una planificación estratégica para la gestión de los recursos humanos dedicados al PRTR?
	»»» ¿Se han adoptado las medidas de gestión de personal para dar cobertura a las necesidades derivadas de la implementación del PRTR?
	»»» ¿Se han detectado las necesidades de formación para la ejecución de los fondos del PRTR y realizado actividades para reforzar los conocimientos?
¿Se han adaptado los procedimientos, sistemas de gestión y sistemas de información a los requerimientos del PRTR?	»»» ¿Se ha adaptado el sistema de gestión a los principios de gestión del PRTR?
	»»» ¿Se han adoptado medidas normativas para agilizar y simplificar la tramitación de las subvenciones, contratos y otros instrumentos a los requerimientos?
	»»» ¿Se han adoptado mecanismos para adaptar, de una manera homogénea y normalizada, la tramitación de las subvenciones, contratos y otros instrumentos a los requerimientos del PRTR?
	»»» ¿Se han reforzado los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, mediante la aprobación, entre otros, de los correspondientes Planes de medidas antifraude?
	»»» ¿Se han adaptado los sistemas de información a las necesidades de gestión del PRTR?
	»»» ¿El marco de gestión y control presupuestario implantado permite un adecuado seguimiento de los fondos asociados al PRTR y una gestión presupuestaria ágil y flexible?

Fuente: Tribunal de Cuentas (2023).

El informe extracta un total de 17 conclusiones y entrelaza 11 recomendaciones, aunque el grado de detalle sobre cada una de las entidades fiscalizadas es profuso y conduce a la lectura de dicho informe, así como de los diez informes específicos de los OCEX²⁰.

Con relación al marco de gobernanza, se distinguen dos grupos de CCAA. De un lado, las que han aprobado mediante una regulación en un texto normativo específico, con rango de ley y carácter integrador, las principales especialidades normativas en materia del PRTR. De otro lado, están las que han optado por otras opciones regulatorias mediante especialidades en este ámbito, entre ellas, la aprobación de normas específicas sin rango de ley o la inclusión de especialidades del PRTR dentro de normativa de carácter general. Un matiz importante es que no todos los estatutos de autonomía prevén la figura del decreto-ley autonómico.

Todas las CCAA han complementado la arquitectura de gobernanza prevista en el Real Decreto-ley 36/2020, con la creación de nuevas estructuras (oficinas, comisiones, comités, etc.) o la asunción de funciones por las estructuras ya existentes (departamentos de asuntos europeos o asimilados). La recomendación general va en el sentido de garantizar actuaciones coordinadas de todas las entidades ejecutoras, generando sinergias y evitando duplicidades.

El informe horizontal señala a Canarias como la única comunidad autónoma que ha incluido de manera expresa en su legislación el contenido de los instrumentos de planificación estratégica para la gestión, regulando además un contenido que va más allá del contemplado en el Real Decreto-ley 36/2020. El Principado de Asturias y la Comunidad Foral de Navarra han elaborado planes de gestión a nivel de subproyecto y la Región de Murcia dispone de un documento a nivel de la comunidad autónoma. La recomendación aquí incide en la necesidad de profundizar en el análisis de objetivos, necesidades y recursos, a fin de permitir evaluar las acciones desarrolladas, identificar desviaciones, adoptar correcciones e identificar prioridades.

Acercas de la información publicada sobre los fondos asignados y su ejecución, así como sobre las convocatorias y licitaciones, las CCAA presentaban diferentes grados de avance a la fecha de cierre de los trabajos, aunque todas han seguido mejorando desde entonces, justo como recomendaba el informe del Tribunal de Cuentas. Durante 2022, únicamente ocho CCAA (Principado de Asturias, Aragón, Illes Balears, Cataluña, Región de Murcia, Comunidad

²⁰ La selección responde a la interpretación personal de los autores de este capítulo. Por razones de espacio, no referimos aquí los resultados relativos a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Obviamente, remitimos al texto íntegro del informe y a los otros diez informes de los OCEX.

Foral de Navarra, País Vasco y Comunitat Valenciana) publicaron espacios web propios sobre los fondos asignados y su ejecución. También se destacan las comparecencias parlamentarias específicas y otro tipo de información proporcionada en el ámbito del control político, fundamentalmente en contestación a preguntas formuladas en sede parlamentaria. En algunas CCAA también destaca la puesta en marcha de otras actuaciones para ofrecer apoyo a los potenciales interesados (por ejemplo, con los formularios web habilitados en el Principado de Asturias, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad de Madrid para ofrecer un asesoramiento personalizado sobre proyectos).

Con relación a la planificación y gestión de los recursos humanos, se detectó una diversidad de situaciones, partiendo de dificultad común en la estimación de los efectivos necesarios para gestionar los fondos, como consecuencia, fundamentalmente, de la asignación de fondos de manera escalonada y sectorial. Algunas CCAA (Andalucía, Canarias, Galicia y la Comunidad de Madrid) sí adoptaron previsiones concretas sobre la planificación de las necesidades de recursos humanos asignados al PRTR y la forma de llevarla a cabo. La recomendación general era para iniciar o reforzar —según el caso— una planificación integral que permita agregar las necesidades de recursos humanos de los departamentos, a fin de conocer las necesidades a nivel global e impulsar las medidas precisas a tal fin, todo ello dirigido a la adecuada cobertura de tales necesidades. Otros problemas constatados tienen que ver con el ritmo acelerado de incorporación de nuevos efectivos que demanda la absorción de nuevos fondos, así como las carencias de formación específica orientada a un modelo de gestión novedoso (basado en concurrencia competitiva —no en atribución territorial— y en el logro de hitos y objetivos). En cuanto a los departamentos gestores de personal, algunas CCAA optaron por una atribución competencial *ad hoc* para la gestión del PRTR, sin perjuicio de las funciones desarrolladas por las unidades que tradicionalmente tienen atribuidas las competencias en materia de coordinación y organización de recursos humanos.

Finalmente, con relación al modelo de gestión, el informe horizontal señala que el proceso de autoevaluación llevado a cabo por las CCAA para garantizar el estándar mínimo de cumplimiento de los principios de gestión del PRTR no se acometió a través de un proceso dirigido, ordenado, coherente y comparable, encaminado a identificar y corregir los riesgos de gestión, sino que consistió en un esfuerzo principalmente formal, encaminado a cumplir con las obligaciones impuestas por la norma²¹. Tan sólo se han identificado actuacio-

²¹ Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR.

nes relevantes en referencia a la dirección y coordinación en la cumplimentación de las pruebas de autoevaluación en las CCAA del Principado de Asturias, Cataluña y Extremadura.

En línea con las especialidades para la gestión aprobadas por el Real Decreto-ley 36/2020 y aplicables para el sector público estatal, las CCAA también han aprobado especialidades normativas para la gestión del PRTR en la tramitación de procedimientos, así como en la gestión de subvenciones, contratos, encargos a medios propios y convenios. Las entidades fiscalizadas han arbitrado mecanismos tendentes a garantizar que durante todas las fases de los principales instrumentos de gestión de fondos públicos (subvenciones, contratos y convenios) se cumpla con los principios de gestión del PRTR. Así, por ejemplo, en el procedimiento de subvenciones, nueve CCAA (Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y el País Vasco) han elaborado instrucciones, u otros documentos por parte de las intervenciones generales o los servicios jurídicos), mientras que en diez CCAA se elaboraron manuales, guías o directrices (Principado de Asturias, Illes Balears, Cataluña, Extremadura, Galicia, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia, la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y la Comunitat Valenciana). Adicionalmente, Aragón, Galicia y el País Vasco elaboraron modelos de bases reguladoras de subvenciones financiadas con fondos del PRTR. El informe recomienda seguir incorporando los nuevos principios de gestión en el procedimiento de subvenciones y, además, en materia de contratación, aprobar —o seguir aprobando, si es el caso— pliegos de cláusulas administrativas tipo de sus principales procedimientos de contratación.

Con relación a los preceptivos planes antifraude doce CCAA lo habían aprobado en 2022 (solo ocho dentro del plazo) con medidas de carácter general y aplicables al conjunto del sector público autonómico. A 31 de mayo de 2022 en tres CCAA (Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia) se habían aprobado también planes específicos, en adaptación de los respectivos planes generales.

Los ingresos de las CCAA por transferencias recibidas de la Administración General del Estado procedentes del MRR y del REACT-EU están legalmente afectados a financiar los proyectos o líneas de acción que se integren dentro del PRTR. En línea con ello, todas las CCAA han introducido sistemas de codificación específica para el seguimiento de los ingresos y gastos del MRR, habiéndose incluido dicha codificación en la respectiva normativa, manuales o instrucciones de siete CCAA (Principado de Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, la Comunidad de Madrid, la Región de Murcia y La Rioja). Se recomienda que los sistemas contables recojan en todos los

casos una adecuada codificación y un registro contable de los ingresos y gastos de financiación afectada.

Finalmente, durante el período fiscalizado, las CCAA llevaron a cabo el seguimiento de los subproyectos a través de cuadros de mando auxiliares, con la única excepción de Cantabria, en la que no se ha tenido evidencia de dicho control. No obstante, al no encontrarse disponible durante dicho período el código identificativo único que debía asignar el sistema de información y seguimiento CoFFEE-MRR, puesto que este no se encontraba totalmente operativo, los cuadros de mando referidos no incluían dicho código, lo que dificulta la obtención de datos agregados para el conjunto de las CCAA. Este es un avance crucial aún pendiente.

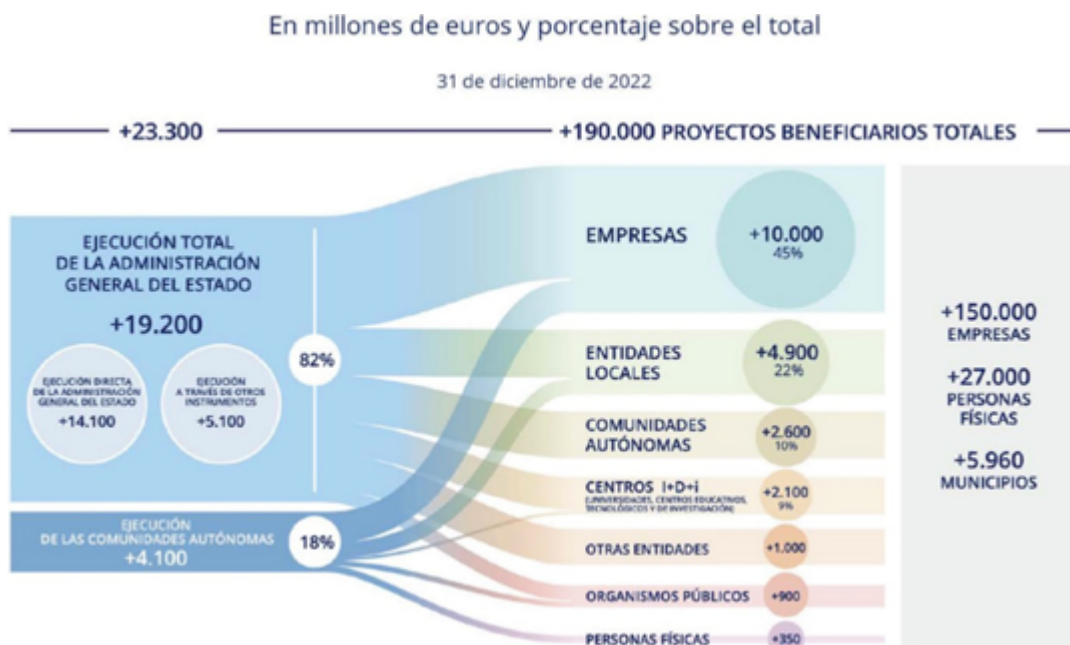
4.3. El informe horizontal sobre planes antifraude de las entidades locales

El debate en torno a la centralización a nivel comunitario del MRR —gestión directa por la Comisión Europea—, planteó desde el primer momento la cuestión relativa a si esta «capacidad de gasto» extraordinaria del Estado miembro tendría su proyección a nivel interno y conllevaría reequilibrios competenciales, de tal suerte que se plantearía un modelo de gestión de gobernanza para los fondos de la política de cohesión y del MFP 2021-2027, y otro para los fondos de nueva generación. En otras palabras (Pazos Vidal, 2021), que la gestión y gobernanza sea, *de iure* al menos, más centralizada que en los fondos estructurales, no imposibilita la territorialización del gasto y parte de la gestión. Este debate fue resuelto, no solo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en torno a la no alteración del orden constitucional de distribución de competencias por la promulgación de normas de derecho comunitario (Sentencias 252/1988, 76/1991, 115/1991, 146/1996, 235/1999, entre otras), sino también por la propia ejecución del PRTR, previendo la participación de las comunidades autónomas como se ha contemplado en el apartado anterior, pero también de las entidades locales.

Ya en marzo de 2021, la Federación Española de Municipios y Provincias (Galán Galán, 2021) en la *Declaración Institucional de la FEMP sobre la participación de los gobiernos locales en la reconstrucción económica y social de España* fijaba un objetivo de participación de las entidades locales en la gestión de los fondos del PRTR «como parte de la arquitectura institucional del Estado, queremos participar en la mejor gestión de dichos recursos (los fondos europeos) aportando el conocimiento y la experiencia desde la eficacia e inmediatez, y así coadyuvar en la lucha contra la pandemia, la crisis social y la reconstrucción económica».

Participación que se ha concretado no solo mediante la asignación de fondos, sino mediante la definición de su rol en el sistema de gestión del PRTR, previsto en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, y su consideración plena como «entidades ejecutoras» en su condición de beneficiarias de programas de ayuda financiados con cargo al MRR y, en consecuencia, sujetas al marco de responsabilidades y requisitos en la implementación del PRTR (figura 6.5).

Figura 6.5. Convocatoria de subvenciones y licitaciones resueltas PRTR España



Fuente: «Tercer Informe de Ejecución del Plan de Recuperación» (febrero de 2023). Gobierno de España.

4.4. El papel del control externo en relación con la gestión local de los fondos NGEU: balance de situación en 2023

Una vez determinado el rol de las entidades locales en la gestión de los fondos NGEU, en su condición de «entidades ejecutoras», la comunidad del control externo de España decidió no estar al margen del proceso, y de forma análoga al iniciado en relación con las comunidades autónomas, se acordó la realización de un informe horizontal entre el Tribunal de Cuentas y los OCEX en relación con la «infraestructura de gestión» de las entidades locales.

En este sentido se trata de un proceso innovador, en tanto la fiscalización externa, asume una función de control «concomitante» con la gestión, sin llegar a la institucionalización de una nueva modalidad de control, propia de la *Corte dei Conti* italiana (Sportoletti, 2022), pero sí con un objetivo de ayuda y acicate de la autocorrección de las Administraciones durante la implementación de los programas y proyectos, y no solo *a posteriori*. Y ello, especialmente, en los casos de aquellos OCEX —en la práctica, Consello de Contas de Galicia y Audiencia de Cuentas de Canarias— que cuentan con competencias en el ámbito de la colaboración en la prevención del fraude y el fomento de marcos de integridad pública en la gestión (Redondo *et al.*, 2021).

La actuación coordinada con el Tribunal de Cuentas y diez OCEX²² se centró, en esta primera etapa inicial de gestión local de los fondos del PRTR, en la evaluación de la infraestructura de gestión y de administración de riesgos de las entidades locales ejecutoras de fondos del MRR.

A estos efectos la actuación se basó en analizar la infraestructura ética y de gestión, en el contexto de las exigencias inherentes al Sistema Interno de Gestión previsto en la Orden HFP 1030/2021, de 19 de septiembre, con sus tres elementos obligatorios en el marco de los planes de medidas antifraude: evaluación de riesgo de fraude, cumplimentación de las declaraciones de ausencia de conflictos de intereses y disponibilidad de un procedimiento para abordar los citados conflictos.

Se configura así, una actuación de fiscalización horizontal, de cumplimiento o de control de legalidad, pero también operativa o de gestión, con un enfoque no tanto de producto final, sino de proceso.

A la postre, la comunidad del control externo efectúa un diagnóstico, en un momento concreto, de la capacidad institucional de las entidades locales para la gestión de los fondos del MRR, en el sentido, planteado por Casado *et al.* (2018) de «habilidad de las administraciones para resolver problemas (eficacia), utilizando adecuadamente los recursos a su disposición (eficiencia) y estableciendo relaciones de colaboración con los actores del contexto en el que operan (relacional)». Y ello, en particular, en relación con los ámbitos en los que la propia Comisión Europea ha centrado su perímetro de responsabilidad en el control, más allá de los hitos y objetivos: fraude, corrupción, conflicto de intereses y las obligaciones derivadas del acuerdo de financiación,

²² Cámara de Cuentas de Aragón, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, Cámara de Comptos de Navarra, Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, Consello de Contas de Galicia, Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, Tribunal Vasco de Cuentas Públicas y Sindicatura de Comptes de les Illes Balears.

en particular la doble financiación. En este sentido, la propia Comisión Europea en la Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo²³, establece que los incumplimientos relativos a los sistemas de control conllevarán suspensiones totales de los desembolsos, en tanto las deficiencias no sean subsanadas.

En aquellos OCEX, con competencias en el ámbito de la primera fase del ciclo antifraude, como puede ser el caso del Consello de Contas de Galicia, los objetivos de la evaluación van más allá del diagnóstico de situación, asumiendo un rol colaborador mediante el desarrollo de herramientas de autoevaluación de riesgos de gestión para las entidades o una guía para la elaboración de planes de prevención de riesgos de gestión y de medidas antifraude.

Finalmente, en cuanto a las principales recomendaciones de este trabajo compartido, se centran en esencia, en proponer la extensión con alcance global de sistemas de integridad coherentes y completos —enfoque holístico—, con independencia del origen de los recursos, siguiendo las recomendaciones de la OCDE²⁴, y, en segundo lugar, transitar de modelos de madurez formal de las infraestructuras éticas —centrados en cumplimientos estéticos— a modelos centrados en la implementación y resultados de la aplicación efectiva de la visión estratégica de la integridad pública: de la acción a los resultados.

4.5. Fiscalización de la ejecución y la gestión del PRTR: un trabajo por hacer

Finalmente, con respecto a la fase fiscalizadora relativa a la ejecución del PRTR, el papel de las instituciones de control externo se desarrollará en plenitud con los informes referidos a los ejercicios 2022 y posteriores, cuando se concentra el grueso de los nuevos fondos europeos. Para los ejercicios anteriores a 2022 el papel era más propio para las tres líneas de defensa que recoge la normativa (órganos gestores y de control interno), dejando para los OCEX y el Tribunal de Cuentas la fiscalización de las medidas preparatorias, como se acaba de comentar.

Bajo ese planteamiento, el programa anual de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2023 prevé un informe horizontal sobre las actuaciones de las CCAA para cumplir los objetivos del programa para la digitalización del

²³ COM (2023) 99 final: «Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation».

²⁴ OCDE (2017): «Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública»: <<https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>> [consultado el 4 de mayo de 2023].

sistema educativo fijados en el PRTR²⁵. Para el ámbito local, un informe sobre las actuaciones de los Ayuntamientos beneficiarios de las subvenciones destinadas a la transformación digital y modernización de las administraciones de las entidades locales, en el marco del PRTR. Algunos OCEX han incluido también en sus respectivos programas anuales de fiscalizaciones²⁶ estas dos colaboraciones con el Tribunal de Cuentas, así como varios informes específicos sobre la ejecución de los fondos enmarcados en el PRTR. En otros casos, se recogerán objetivos específicos dentro de los informes recurrentes sobre la cuenta general y/o sobre el sector público local.

V. CONCLUSIONES: LA CUARTA LÍNEA DE DEFENSA EN LA TRANSICIÓN DEL CUMPLIMIENTO AL RENDIMIENTO EN LA AUDITORÍA DE LOS FONDOS EUROPEOS

«[...] Un reto que se define a partir de la necesidad de adecuar unas organizaciones basadas en la especialización unidimensional a una realidad compleja y poliédrica. Nuestras organizaciones tradicionales operaban en entornos estables y previsibles, de manera que podían buscar las recetas más eficientes y desplegarlas de forma uniforme y sistemática. Hoy, en cambio, en un contexto volátil e imprevisible, necesitamos organizaciones que tomen decisiones cambiantes, que actúen con flexibilidad y que se adapten a las necesidades de cada momento [...] De las organizaciones que saben a las organizaciones que aprenden» (Brugué, 2023: 149).

En los últimos años, los OCEX han experimentado un proceso gradual de transformación, al hilo de las crisis sucesivas. De su función constitutiva centrada en la legalidad y la regularidad contable de la gestión económico-financiera en entornos estables y previsibles, han integrado en la agenda del control nuevas perspectivas y enfoques en relación con lo que Barzelay (1997) definía como auditoría en el nombre, pero no en concepto: la auditoría operativa o de rendimiento, en torno a la eficacia, eficiencia y economía del gasto, y del ingreso público. El enfoque transita del acto a la actividad, del proceso al producto y sus impactos, de la regla al resultado. La tradicional función de vigilancia ex post, se complementa con una función de generación de evidencias sobre los resultados, y progresivamente, los impactos de los programas de intervención pública.

²⁵ Disponible en <www.tcu.es/es/fiscalizacion/Plan_Programa/programa-anual> [consultado el 28 de mayo de 2023].

²⁶ Se pueden consultar desde <<https://asocex.es/planes-anales-de-fiscalizacion/>>.

En este contexto, la respuesta europea a la pandemia cambia las reglas del juego desde el punto cuantitativo —la dimensión del momento *hamiltoniano* de la Unión—, pero también cualitativo, y la generalización de un modelo de financiación basado en rendimiento, que, hasta este momento, había tenido escaso éxito en el marco de la Política de Cohesión (Tribunal de Cuentas Europeo, 2021).

Se configura así el control externo como la cuarta línea de defensa para gestionar, en acertada expresión del profesor Muñoz Machado, el riesgo del «paso fugaz» de la respuesta europea por nuestra economía. Y ello aunque no se contemple de forma explícita su rol en el marco de gobernanza y auditoría de los fondos europeos a nivel interno, a diferencia, por ejemplo, de los casos portugués e italiano, si bien en este último en proceso de cuestionamiento el «control concomitante» de la *Corte dei Conti*. Cuarta línea de defensa con una responsabilidad reforzada, especialmente en el ámbito del MRR y su enfoque basado en resultados, donde la financiación no está vinculada a parámetros financieros, a los costes efectivos, y donde el foco del control de la Comisión y del propio Tribunal de Cuentas Europeo estará centrado en el cumplimiento de los hitos —cualitativos— y objetivos —cuantitativos— que se configuran como las «condiciones para el pago de los desembolsos». Correspondiendo al sistema de control interno la responsabilidad primaria de garantizar la legalidad y regularidad de los gastos, el cumplimiento de las normas internas y comunitarias, la «función verificadora del cumplimiento de las obligaciones legales y contables» (Ruiz García, 2021).

En este nuevo entorno, el papel de la colaboración del Tribunal de Cuentas y los trece OCEX autonómicos adquiere un carácter estratégico, tal y como se ha demostrado en los primeros informes relativos a la evaluación de los sistemas y procedimientos de todos los niveles de Administración pública para la implementación de los fondos europeos de respuesta a la crisis de la pandemia.

El *nuevo* control externo seguirá siendo *ex post*, de legalidad y de regularidad contable, pero ya no se puede obviar, que deberá centrarse también en los resultados y los impactos de la actuación de las organizaciones públicas, desde el punto de vista de la eficacia, la eficiencia, la economía, pero también de la igualdad, la equidad y la sostenibilidad —ambiental, económica y social— del gasto y del ingreso público. Y, finalmente, deberá ser «concomitante» con la gestión, cuando se trate de analizar las infraestructuras éticas de gestión y los sistemas de integridad globales, de forma que se configura como un acicate para la «autocorrección» de las organizaciones públicas durante el proceso de implementación y ya no con el retrovisor. Corresponde pues, también a los OCEX transitar la frontera de las organizaciones que *saben*, a las organizaciones que *aprenden*.

REFERENCIAS

- ANDÚJAR HERNÁNDEZ, F. (2023). «La Cámara de Cuentas de Castilla-La Mancha en busca del tiempo perdido», *Auditoría Pública*, 81: 12-21.
- BARZELAY, M. (1997). «Central audit institutions and performance auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OCDE», *Governance*, 10: 235-260.
- BRUGUÉ, Q. (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- 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 (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> [consultado el 1 de junio de 2023].
- COMISIÓN EUROPEA (2023). «Nota sobre la doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», Grupo de Expertos en la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia.
- FEÁS, E. y STEINBERG, F. (2021). «Las cifras para España del Plan de Recuperación Europeo», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 25.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2015), «Reflexiones federalistas para un nuevo modelo de control externo», *Auditoría Pública*, 65: 59-70.
- GALÁN GALÁN, A. (2021). «Los gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación», *Revista Catalana de Derecho Público*, 63: 101-117.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2018). «Jurisprudencia constitucional en relación con el Tribunal de Cuentas», *Revista Española de Control Externo*, número especial: 35-44.
- MANZELLA, G. P. y MÉNDEZ, C. (2009). «The turning points of EU Cohesion Policy», *Report Working Paper*, 2009.
- MAZZUCATO, M. (2018). *The value of everything: making and taking in the global economy*, Public Affairs, Nueva York.
- NAVARRO, C. *et al.* (2022). «Estudio de la capacidad de los municipios madrileños para captar y gestionar Fondos Europeos», Instituto de Derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid.
- PAZOS VIDAL, S. (2021). «El Plan de Recuperación de la Unión Europea. Oportunidades para las Administraciones Locales», *Anuario de Derecho Municipal*, 14: 49-87.

- PEÑA OCHOA, A. (2018). «Los órganos de control externo autonómicos y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas en el marco de la Constitución Española de 1978», *Revista Española de Control Externo*, número especial: 263-273.
- REDONDO LÓPEZ, J. A.; SANTANA SUÁREZ, M. J. y PÉREZ VÁZQUEZ, M. (2021). «El control externo y la prevención de la corrupción», *Presupuesto y Gasto Público*, 103: 147-162.
- REGO VILAR, S. (2022). «El principio de auditoría única y los fondos europeos: del cumplimiento al rendimiento», *Auditoría Pública*, 79: 35-49.
- RUIZ GARCÍA, E. (2021). «Next Generation UE: riesgos y oportunidades de cambio en el control interno y la fiscalización», en Rego Vilar, S. (coord.), *Auditoría y control de la respuesta al Covid-19 y de la implementación de la iniciativa Next Generation UE* (pp. 165-179), Aranzadi, Cizur Menor.
- SPORTOLETTI, J. (2022). «Il collegio del controllo concomitante: origine, aspetti sostanziali e procedurali», *Rivista Corte dei Conti*, 2022.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2023). «Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», 1.515, disponible en <www.tcu.es> [consultado el 10 de mayo de 2023].
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020). «Semestre europeo. Las recomendaciones específicas por país abordan cuestiones importantes, pero es necesario aplicarlas mejor», *Informe especial 16*, disponible en <www.eca.europa.eu> [consultado el 1 de junio de 2023].
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2021). «Financiación basada en rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020», *Informe especial 24*, disponible en <www.eca.europa.eu> [consultado el 1 de junio de 2023].
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2022). «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia», *Informe especial 21*, disponible en <www.eca.europa.eu> [consultado el 1 de junio de 2023].
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2023a). «Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», *Informe especial 07*, disponible en <www.eca.europa.eu> [consultado el 1 de junio de 2023].
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2023b). «La financiación de la UE a través de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: un análisis comparativo», *Análisis 01*, disponible en <www.eca.europa.eu> [consultado el 1 de junio de 2023].

CAPÍTULO VII

LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL PARA EL MEDIO AMBIENTE

Cristina Monge Lasierra
Universidad de Zaragoza

I. INTRODUCCIÓN: UN DESAFÍO GLOBAL QUE NO ES POSIBLE SIN LA ACCIÓN LOCAL

Es habitual considerar el reto que supone la crisis climática y la transición ecológica un desafío global. Pocos fenómenos han dado cuenta de forma tan clara de lo que suponen los bienes comunes globales y de la necesidad de actuar desde lo global para poder hacerles frente. En esta línea, en las últimas décadas han aparecido múltiples trabajos que apuntan en la dirección de una Constitución para la Federación de la Tierra (Movimiento Federalista Mundial, 1977), propuestas para una gobernabilidad democrática global (Capdevila *et al.*, 2007), un proyecto de Constitución de la Tierra (Ferrajoli, 2022), o un Gobierno Democrático del Planeta (Rojo, 2023), entre otros.

Todos ellos, no obstante, parten de que la gobernanza global en materia ambiental ha de construirse desde la realidad de cada territorio. Incluso cuando se desarrolla la idea del gobierno global, se plantea la inmediata relación con lo local, lo que da lugar a propuestas como la creación de un Parlamento o Gobierno constituido por todos los alcaldes de la Tierra (Barber, 2015). Estamos, por tanto, ante una de las manifestaciones más claras de esa idea de lo «glocal» (Robertson, 1992) y de la necesidad de articular mecanismos de gobernanza multinivel.

Un caso claro de esta relación entre lo global y lo local es la Agenda 2030. Un acuerdo firmado por 193 estados, que recoge 17 Objetivos de Desarrollo

Sostenible con metas definidas, y de cuyo progreso dichos estados rinden cuentas periódicamente ante Naciones Unidas. Para ello, cada uno debe activar los mecanismos de gobernanza que le sean propios según su modelo de organización territorial, generando así mecanismos de localización de la Agenda 2030, lo que supone retos considerables para las Administraciones territoriales.

II. LOS RETOS EN LA APLICACIÓN DE LA AGENDA 2030 Y EL ABORDAJE DE LOS DESAFÍOS AMBIENTALES: NUEVOS SISTEMAS DE GOBERNANZA

Los desafíos ambientales deben entenderse hoy comprendidos en el compromiso que supone la Agenda 2030 a nivel global. Como estado firmante de la misma, España ha de poner en marcha los mecanismos necesarios para su cumplimiento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de otros acuerdos como los que resultan de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático como el Acuerdo de París, o de la normativa de la Unión Europea, mucho más específica y ambiciosa en materia ambiental.

De los desafíos que el cumplimiento de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible supone a cada Administración territorial, hay uno que destaca de forma especial por su relevancia a la hora de afrontar estos retos: la gobernanza que la Agenda 2030 necesita y que promulga en su objetivo 17:

«Para que un programa de desarrollo se cumpla satisfactoriamente, es necesario establecer asociaciones inclusivas (a nivel mundial, regional, nacional y local) sobre principios y valores, así como sobre una visión y unos objetivos compartidos que se centren primero en las personas y el planeta» (Naciones Unidas, 2015)¹.

En los ocho años que se lleva de implementación, estas alianzas o asociaciones inclusivas han adoptado diferentes formas según el tipo de administración y la voluntad de los actores implicados. Se pueden encontrar abundantes ejemplos de iniciativas de esta naturaleza como creación de espacios de participación, consejos para la implementación de los ODS, etc. Muchos de ellos están ya recogidos en guías de buenas prácticas y recopilación de experiencias de éxito². No obstante, no en todas las Administraciones territoriales se han

¹ Disponible en <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>>.

² Entre otros, <<https://redagenda2030.es/buenas-practicas/>>, Prácticas locales en ODS disponible en <chrome-extension://efaidnbmninnibpcapjpcglefndmkaj/><https://redagenda2030.es/wp-content/uploads/2021/09/ODS-carta-local-1-17_compressed.pdf>, FEMP, Red de entidades locales para la Agenda 2030 <http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7Qfk2bKrQ-oJ3uT-0kyJtOWmEckuQ4EFM-

puesto en marcha Consejos de Desarrollo Sostenible o espacios similares para el cumplimiento de la Agenda 2030, algo que resulta necesario como mecanismo de colaboración.

Por otro lado, estas alianzas y espacios de colaboración no deberían limitarse al plano municipal, sino que más bien, en virtud de la conexión entre lo global y lo local, se convierten en una oportunidad para abrir espacios de generación de alianzas territoriales que ayuden a cumplir los objetivos en el conjunto del territorio, haciendo de la interdependencia una oportunidad (Buyolo, 2021). En este sentido, tanto las comarcas, como de forma especial las diputaciones provinciales, en cuanto entidades de cooperación territorial, disponen de un importante potencial de activación territorial de la Agenda 2030.

Si bien la creación de estos espacios, como dice la propia Agenda 2030, son claves para su éxito, y por tanto también para la transición ecológica, existen retos concretos dentro del ámbito de la gobernanza que son determinantes para abordar los cambios necesarios sin que se generen conflictos sociales, reacciones contrarias o mayores cotas de desafección democrática. En las siguientes páginas, y sin ánimo de exhaustividad, se centrará la atención en tres de ellos: la transversalidad y los espacios multiactor y la cooperación; la participación con las Asambleas Ciudadanas como uno de los modelos; y la transición justa mediante espacios de cooperación multinivel.

2.1. El reto de la transversalidad y los espacios multiactor

El desafío climático, por su carácter transversal y sus afecciones a múltiples aspectos, impone a las Administraciones territoriales la necesidad de incorporar estructuras de cooperación, al menos en tres espacios: dentro de cada Administración, en el conjunto del municipio, y entre municipios y territorios.

Atrás quedaron los tiempos en que el «medio ambiente» era considerado como una parte acotada de la ciudad, generalmente circunscrita al cuidado de parques y jardines. Hoy, la crisis climática y el desafío ambiental en su conjunto obligan a entenderlo como algo transversal que atraviesa el conjunto de las políticas municipales, incluidas las relacionadas con derechos sociales y políticas de inclusión. El cambio climático, que empobrece al conjunto de las economías, actúa también como un multiplicador de problemas previos, entre

Taf01P-5-dh2tyr9DhFC1oWXGo>, FEMP, Estrategia de la Federación Española de Municipios y Provincias para el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ellos, el de la desigualdad. Las olas de calor, o los fenómenos meteorológicos extremos, cada vez más frecuentes y virulentos como muestran las ciencias del clima, se abordan de forma distinta según los recursos disponibles en cada país, y dentro de cada país, según la renta familiar.

Así, realidades como la pobreza energética o el incremento de olas de calor con temperaturas extremas, obligan a incorporar la realidad de la crisis climática también a estas políticas, generalmente consideradas dentro del ámbito de los derechos sociales. Esto supone entender los desafíos ambientales como algo transversal a buena parte de la Administración, fundamentalmente de la municipal, lo que supone un desafío en el plano de la gestión.

A esto ayudan los modelos de gobernanza referidos anteriormente en el marco de la Agenda 2030, que plantean la participación de todos los agentes económicos, políticos y sociales, así como de todas las áreas de gobierno, en Consejos de Desarrollo Sostenible o espacios análogos. En este sentido, destacan iniciativas como las Misiones del Programa Horizonte Europa que, siguiendo el modelo propuesto por Mariana Mazzucato, plantean aglutinar conocimiento, recursos y capacidades en espacios de colaboración multiactor.

Los retos de la sociedad requieren una respuesta sistémica que supere los límites artificiales de las políticas, los programas y los distintos niveles de gobernanza. Las misiones comienzan con un objetivo concreto y alcanzable y movilizarán a todos los agentes (diferentes niveles de gobierno, investigadores e innovadores, pequeñas y grandes empresas, inversores y sociedad civil) para que las apoyen. Una de esas misiones tiene como objetivo ayudar al menos a 150 regiones y comunidades europeas para que sean resistentes al cambio climático de aquí a 2030, y otra de ellas, conseguir ciudades inteligentes y climáticamente neutras en 2030.

CitiES³ es la plataforma de ciudades que trabaja para hacer realidad esa aspiración colectiva en España. Se define como una «plataforma para promover formas innovadoras de colaboración entre ciudades, actores, y sectores clave en torno a iniciativas con capacidad de transformación urbana». Para ello, trabaja con dos herramientas clave: los contratos climáticos y el portfolio de proyectos transformadores. En la actualidad, forman parte de la iniciativa CitiES Valencia, Sevilla, Zaragoza, Vitoria-Gasteiz, Valladolid, Barcelona, Madrid, Soria, Santander, Pamplona, Viladecans, Cartagena, Santa Cruz de Tenerife, Málaga y Gijón.

La cooperación en el interior de la Administración y del municipio debe completarse también con la cooperación con otros territorios, tal como ocurre

³ <<https://diadespues.org/cities-2030/>>.

en múltiples iniciativas como la Red de Ciudades por el Clima, en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias, o, en el ámbito internacional, el Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía. El intercambio de experiencias y buenas prácticas, así como la configuración de dispositivos para compartir conocimiento, han demostrado ser útiles herramientas de aceleración de la transición ecológica.

2.2. El reto de la participación: las Asambleas Ciudadanas como ejercicio innovador

Los análisis sobre gobernanza de la transición ecológica coinciden en señalar la necesidad de disponer de herramientas de participación que permitan implicar al conjunto de la ciudadanía en una transformación de estas dimensiones.

Existen ya experiencias en este sentido de diferente naturaleza, que conforman un acervo de iniciativas de participación de las que ya se pueden extraer conclusiones. Aunque se pueden encontrar múltiples antecedentes, uno de los que ha dejado huella por su composición es la ya lejana *Grenelle de l'environnement* convocada por el presidente francés Sarkozy en 2007, y en la que se plantea que el desafío ambiental necesita de «una gobernanza de cinco»: integrando en el proceso a representantes del Estado, de las Administraciones locales, de las organizaciones no gubernamentales, de los empresarios y de los trabajadores. (López Ramón, 2021).

En los últimos años en Europa se ha extendido la idea de las Asambleas Ciudadanas por el Clima. La propia COP 26 celebrada en Glasgow en diciembre de 2021 convocó una Asamblea mundial con cien personas de 49 países que consensuaron recomendaciones para la Cumbre. En el ámbito europeo, el Pacto Europeo por el Clima [COM (2020) 788 final], afirma que «Procesos como los diálogos y asambleas de ciudadanos demuestran que el hecho de involucrar directamente a las personas en debates importantes y complejos crea un sentimiento de responsabilidad compartida, desbloquea la innovación tecnológica y social y optimiza la toma de decisiones».

En este escenario, en los últimos años se han celebrado Asambleas por el Clima a nivel nacional en Irlanda, Francia, Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Escocia, Finlandia y España. A estas, hay que unir las Asambleas locales y regionales, que se van multiplicando a lo largo de buena parte de países. En concreto, en España, hasta el momento, se han celebrado Asambleas Ciudadanas por el clima en Baleares, Cataluña, Andalucía, Navarra y Barcelona.

En el caso de España, ya en la declaración del Gobierno ante la emergencia climática y ambiental de enero de 2020 se plantea como objetivos:

«Reforzar los mecanismos de participación ya existentes y garantizar de forma estructurada la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones en materia de cambio climático a través del establecimiento de una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, cuya composición tendrá en cuenta el principio de representación equilibrada entre mujeres y hombres e incluirá la participación de los jóvenes».

Un año después, en mayo de 2021, la Ley de Cambio Climático y Transición Ecológica —en adelante LCCTE— establece, en su artículo 39, que los instrumentos de transición energética

«... se llevarán a cabo bajo fórmulas abiertas y canales accesibles que garanticen la participación de los agentes sociales y económicos interesados y del público en general, mediante los canales de comunicación, información y difusión, en los términos previstos por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente».

Además, añade que, para su elaboración, sin perjuicio de otras fórmulas de participación y deliberación, se reforzarán los mecanismos de participación existentes mediante una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático a nivel nacional, y se recomendará que se establezcan asambleas autonómicas y asambleas municipales. La Orden Ministerial TED/1086/2021, de 29 de septiembre, reguló los términos en que debía celebrarse la Asamblea.

En el ámbito autonómico, sólo la Ley Foral de Cambio Climático contempla la creación de la Asamblea Ciudadana para el Clima. Si bien la ausencia de regulación autonómica puede paliarse por lo contenido en la LCCTE y en las distintas leyes de participación ciudadana de las comunidades autónomas, tiene como efecto negativo «el diferente alcance y efectos de cada una de las asambleas que se puedan constituir» (Marina Álvarez, 2022).

La Asamblea Ciudadana por el Clima⁴ reunió a cien ciudadanos y ciudadanas, elegidos por sorteo estratificado según los criterios de edad, género, nivel educativo, procedencia geográfica, y residencia en área urbana o rural. Su desarrollo, entre el 10 de diciembre de 2021 y el 22 de mayo de 2022, coincidiendo con la pandemia, obligó a que, de las seis sesiones celebradas, cinco de ellas se celebraran *on line*, y sólo la última, en la que se acabaron de redactar y se votaron las recomendaciones, se celebró de forma presencial.

⁴ Toda la información se encuentra disponible en <<https://asambleaciudadanadelcambio-climatico.es/>>.

Esto, si bien facilitó la participación tanto de personas expertas como de la ciudadanía, también supuso algunos *handicaps* que llevaron, entre otras cosas, a organizar incluso sesiones de formación para el manejo de las herramientas *on line*. La pregunta a la que la Asamblea debía contestar venía definida en la Orden Ministerial: ¿Cómo hacer una España más segura y justa ante el cambio climático?

Al igual que en otras asambleas, en esta se identificaron tres etapas: la preparatoria y de formación, dedicada fundamentalmente a clarificar las reglas del juego y a dar una información de base para la deliberación; la segunda, propiamente dicha de debate entre la ciudadanía, que contó permanentemente con la asistencia de las personas expertas; y la tercera en la que se redactaron, acordaron y finalmente, votaron, 172 recomendaciones. El informe con las mismas fue presentado al Presidente del Gobierno de España y a la Vicepresidenta Tercera y Ministra de Transición Ecológica, así como a otros presidentes autonómicos, alcaldes, líderes sindicales y empresariales, etc. Según lo previsto, a un año de la recepción de las propuestas, el Gobierno realizará un ejercicio público de retorno para informar del estado de cada una de ellas.

Para facilitar los debates, los temas de análisis se organizaron en las llamadas «áreas de vida». Cinco ejes en los que, a propuesta de las personas expertas y tras un contraste *on line* abierto a quien quisiera participar, aterrizaban cada uno de los temas en la vida cotidiana: consumo, alimentación y usos del suelo, ecosistemas, trabajo, y comunidades y cuidados.

Uno de los elementos clave de la Asamblea Ciudadana por el Clima en España fue su gobernanza, definida en el artículo 4 de la Orden Ministerial.

«Artículo 4. Gobernanza.

1. La Asamblea contará con una gobernanza independiente y transparente compuesta por personas físicas o jurídicas designadas en función de su reconocida experiencia o prestigio en materias relacionadas con el cambio climático atendiendo a las necesidades de cada mandato, que actuará a través de:

a) Un panel de coordinación independiente que facilite los trabajos técnicos de preparación, puesta en marcha y apoyo logístico de la Asamblea. Será de carácter privado y multidisciplinar.

b) Un grupo de expertos independientes de carácter consultivo, cuya función será dar apoyo a la Asamblea en cuestiones como el planteamiento de los temas a tratar, la formación de la agenda y la propuesta de personas que puedan aportar información precisa, equilibrada y completa a la Asamblea, con el fin de generar un debate amplio e informado, que sea accesible a la ciudadanía.

Este grupo de expertos independiente estará formado por un máximo de 20 personas con reconocido prestigio en el ámbito del clima, la energía, la biodiversidad, el medio ambiente y en el ámbito de la transformación social, entre otros, propuestas sobre la base de las recomendaciones de la Comisión Nacional del Clima, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y las Comisiones de Transición Ecológica del Congreso y del Senado.

Funcionará de manera independiente y deberá nombrar a dos coordinadores, que podrán ser rotatorios. El mandato y los nombres de los miembros del grupo de expertos se publicarán en la página web de la Asamblea.

c) Se podrá contar con un máximo de dos personas físicas, privadas e independientes, que ejercerán como portavoces y comunicadores de los trabajos de la Asamblea. Estas personas serán designadas por el grupo de expertos regulado en el apartado b).

d) Un equipo técnico independiente de carácter privado para la selección de las personas participantes y otro, igualmente independiente, especializado en procesos deliberativos, para diseñar y dinamizar las sesiones de la Asamblea. La Fundación Biodiversidad, F.S.P. realizará las actuaciones administrativas necesarias para su selección de acuerdo con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014».

La gobernanza de la Asamblea, recogiendo la experiencia de otras iniciativas como las mencionadas anteriormente, diseñó mecanismos de coordinación, implementación y asesoramiento técnico de forma independiente, pero coordinados entre sí.

El Grupo de Expertos Independientes —GdEI— tiene especial importancia en el éxito de la Asamblea. Sus miembros constituyen un foro multidisciplinar, multisectorial y multigeneracional formado con personas de reconocido prestigio en diversos ámbitos como el clima, la energía, la biodiversidad, el medio ambiente y, especialmente, en la transformación social.

A diferencia de otras asambleas, en este caso el grupo de expertos lo conformaban no sólo académicos y científicos, sino también personas procedentes de la sociedad civil, como ONGs ambientales, sindicatos u organizaciones empresariales. Esto dotó al grupo de un concepto más amplio y diverso, y permitió implicar en el proceso a las organizaciones ambientales, algo fundamental por lo que supone de reconocimiento y aportación de conocimiento. En otros países, una de las críticas vertidas a estas asambleas procede de la falta de implicación de quienes, como actores sociales, han abierto el debate sobre los efectos del cambio climático durante décadas. Su participación en la Asamblea Ciudadana por el Clima en España dentro del grupo de personas expertas ha sido uno de los elementos de innovación aportados.

Su función es brindar asesoramiento y orientación desde el conocimiento de sus miembros en todos los aspectos de diseño y funcionamiento de la Asamblea con el fin generar un debate de la ciudadanía amplio e informado. Su selección se produjo sobre la base de las recomendaciones del Consejo Nacional del Clima, el Consejo Asesor de Medio Ambiente y las Comisiones de Transición Ecológica del Congreso y del Senado.

Uno de los aspectos más delicados es cómo asegurar la objetividad, relevancia e imparcialidad de los métodos y la información presentada a la Asamblea, así como la identificación de los contenidos y expertos que proporcionen esta información a los participantes. Evitar los sesgos es fundamental en la deliberación, algo que se consiguió en buena medida gracias a la pluralidad de visiones expertas, a la coincidencia de varias personas expertas actuando de forma conjunta en cada sesión y a la elaboración de materiales de formación y divulgación difundidos públicamente y sometidos, por tanto, al escrutinio de otros expertos.

A la finalización de la Asamblea, la mitad de los participantes decidieron constituirse en asociación y seguir trabajando en la presentación y difusión de las recomendaciones. Hoy en día, siguen activos en esta línea haciendo presentación y seguimiento de dichas recomendaciones y articulando relaciones con otras asambleas, incluidas las regionales y locales que se están celebrando, como forma de compartir conocimiento.

A falta de disponer de la evaluación independiente —que se está elaborando a la hora de terminar este trabajo— se puede decir que la Asamblea Ciudadana por el Clima cumplía con los once principios de buenas prácticas en procesos deliberativos que el informe de la OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, plantea para la toma de decisiones públicas: propósito, rendición de cuentas, transparencia, representatividad, inclusión, información, deliberación en grupo, tiempo, integridad, privacidad y evaluación. Criterios todos ellos a ser contemplados de la misma forma en el resto de las asambleas en los diferentes niveles territoriales.

Si bien aún debe pasar un tiempo para poder valorar con rigor el impacto de estas asambleas, la experiencia hasta la fecha muestra que son espacios innovadores para la formación, debate e implicación de la ciudadanía en los retos que supone la crisis climática y la transición ecológica. Parece aconsejable, por tanto, que se puedan celebrar tanto a nivel regional como municipal, al mismo tiempo que es necesario evaluar las experiencias y desarrollar conocimiento que permita mejorar y convertir estas experiencias en herramientas óptimas de deliberación.

2.3. El reto de la transición justa y la creación de espacios de cooperación multinivel

El proceso por el que se intenta hacer frente al desafío que supone la crisis climática se denomina «transición justa». Tal como recoge el Acuerdo de París y recomiendan instancias internacionales, para que la transición sea exitosa debe implementarse con criterios de justicia, de ahí el nombre de transición justa.

Según la OIT, una transición justa significa «hacer que la economía sea lo más justa e inclusiva posible para todos los interesados, creando oportunidades de trabajo decente y sin dejar a nadie atrás»⁵.

La Ley de Cambio Climático y Transición Energética incorpora la obligación de aprobar Estrategias de Transición Justa cada cinco años para dar seguimiento y acompañar los efectos de la descarbonización. Ya en 2019 se había aprobado la Estrategia de Transición Justa de forma acorde al Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Tal como se establecía en dicha Estrategia, en abril de 2020 se constituyó el Instituto para la Transición Justa. Sería éste el organismo encargado de desarrollar estas políticas mediante los Convenios de Transición Justa y un Acuerdo Marco para una Transición Justa de la Minería del Carbón y Desarrollo Sostenible en las comarcas mineras. De estos documentos se derivaría un Plan de Acción Urgente para abordar los procesos iniciados en comarcas mineras o con centrales nucleares en proceso de cierre y desmantelamiento. El acuerdo fue rubricado por gobierno, sindicatos y empresas mineras, y los compromisos incluyen tanto medidas de apoyo a los trabajadores de la minería como a municipios mineros.

Esta política se ha incorporado como componente específico de Transición Justa al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* del gobierno de España, con cuatro objetivos específicos para las zonas afectadas por los cierres motivados por la transición ecológica.

Más allá de los acuerdos sectoriales con trabajadores y empresas, sin duda esenciales para el desarrollo del proceso, el Instituto para la Transición Justa ha puesto en marcha los Convenios de Transición Justa (CTJ). Se trata de una herramienta de cogobernanza entre Administraciones públicas nacionales, regionales y locales para identificar los aspectos clave de la transición justa en cada territorio y las herramientas necesarias para llevarla a cabo. Su trabajo

⁵ OIT, <https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_824947/lang--es/index.htm#:~:text=Una%20transici%C3%B3n%20justa%20significa%20hacer,sin%20dejar%20a%20nadie%20atr%C3%A1s>.

se realiza mediante amplios procesos de participación pública y la evaluación de impactos socioeconómicos y oportunidades a nivel local⁶.

Al mismo tiempo, en el marco del Plan de Acción Urgente y los Convenios de Transición Justa, se han puesto en marcha numerosos instrumentos de apoyo a Ayuntamientos, empresas y personas para generar soluciones.

Los Convenios de Transición Justa parten de un diagnóstico socioeconómico de cada zona mediante procesos de participación pública donde los actores locales pueden realizar aportaciones al informe y proponer proyectos e ideas para reactivar sus territorios. Según consta en el informe elaborado por el Miteco (2023), en los quince procesos lanzados hasta la fecha de cierre de este informe han participado actores de diversas características, incluyendo empresas, organizaciones de los sectores empresariales, organizaciones sindicales, universidades, centros educativos, asociaciones y organizaciones ambientales y otras organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo, Grupos de Acción Local y demás entidades interesadas o afectadas. Además, se han establecido marcos de participación específicos para jóvenes y mujeres como forma de potenciar su participación e implicación en el proceso. Cada uno de estos procesos va acompañado de jornadas informativas en los territorios para dar a conocer las acciones a realizar, visibilizar los proyectos en desarrollo, e informar sobre las líneas de ayuda y los instrumentos para dinamizar económicamente las zonas de transición justa. Todo ello cuenta con el trabajo de agentes del territorio del ITJ. Son ellos quienes analizan los proyectos identificados en los procesos de participación y analizan los instrumentos de apoyo que pueden serles más propicios.

Como se ha comprobado en estas experiencias, estos procesos de participación pública deben basarse en procesos de cocreación de políticas públicas, mecanismos bidireccionales de comunicación, y procesos mantenidos en el tiempo con sus distintas fases: diagnóstico, identificación de proyectos, implementación, seguimiento y evaluación. Para ello, la Administración territorial, tanto los municipios como las comarcas, diputaciones y gobiernos autonómicos, deben disponer de los recursos y espacios necesarios para que estos procesos se desarrollen en condiciones adecuadas. La incorporación de personal con las capacidades necesarias es imprescindible para su éxito. Un ejemplo

⁶ A la hora de redactar este capítulo, se han firmado quince protocolos de actuación para quince zonas de transición justa, con la implicación de todas las administraciones concernidas. Para más información sobre estos procesos y sus resultados, se puede consultar MITECO, ITJ (2023). *España, cuatro años avanzando en una transición ecológica justa*. Disponible en <https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Publicaciones%20ES%20y%20EN/Informe%20Transición%20Justa_4%20años%20avanzando_def.pdf>.

de ello son los servicios de asesoramiento para municipios, gestionados con el apoyo de agentes del territorio. A través de este mecanismo se facilita información a los Ayuntamientos y, entre 2019 y 2023, se han resuelto 1600 consultas.

Por otro lado, la creación de espacios y dinámicas de negociación multinivel y multiactor, como las mencionadas, debe incorporarse a la realidad de los territorios afectados por procesos de transición, generando cultura de la cooperación y el acuerdo, y poniendo en valor el compromiso de cada Administración y del resto de agentes económicos, sociales y de creación de conocimiento.

III. LOS RETOS DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL REFUERZO DE COMPETENCIAS MUNICIPALES

Los desafíos ambientales no son ajenos al ordenamiento jurídico, sino que impactan en él de forma plena y obligan a incorporar nuevas herramientas capaces de afrontar los desafíos (Soro Mateo, 2022). Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional, que ha señalado «el carácter complejo y multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente hacen que éstas afecten a los más variados sectores del ordenamiento jurídico» (STC 64/1982) y, añade, «provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 102/1995).

Esto plantea retos en materia de ordenación del territorio, que recaen directamente en las comunidades autónomas, en cuanto que ostentan tal competencia.

«... la función pública que diferenciamos como la propia de ordenación del territorio, es la orientada a la coordinación del planeamiento urbanístico municipal y de las funciones sectoriales con relevancia territorial. Se concibe como una función pública horizontal e integradora, que pretende garantizar una adecuada estructura espacial para el desarrollo de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. En ella se definen las vocaciones correspondientes a las distintas zonas del territorio, las áreas a proteger y los ámbitos supramunicipales de compleja ordenación, estableciéndose el sistema de relaciones entre los diversos ámbitos, las medidas que inciden en la distribución espacial de las instalaciones productivas, los criterios para compatibilizar el desarrollo con la protección de los recursos naturales, las prioridades para la programación de los recursos públicos y la localización de infraestructuras y equipamientos» (López Ramón, 2022: 99)

En el Plan Nacional Español de reformas que acompaña al PRTR, se afirma que las Administraciones territoriales son clave en la gobernanza de las polí-

ticas públicas en España y por ende también en el Plan de Recuperación, por lo que su diseño e implementación ha pasado por las Conferencias de Presidentes Autonómicos y ha dado lugar a la creación de una Conferencia Sectorial del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Mantener estas dinámicas de cooperación más allá de lo referente al PRTR es clave para la implicación de comunidades autónomas y municipios en el reto climático.

Los retos adquieren una trascendencia especial en las ciudades. El artículo 25 de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local califica la protección del medio ambiente como una competencia propia de los municipios. Si bien se encuentran recogidas en el art. 25.2 letra b)⁷, las políticas relacionadas con medio ambiente son extensibles a otros puntos como el referente a gestión del agua, infraestructuras viarias, tráfico, etc. Además, la Ley de Bases recoge, «de modo general e impreciso» (Lozano, 2003), la protección del medio ambiente como servicio obligatorio a aquellos municipios que cuenten con más de 50.000 habitantes.

Este conjunto de competencias y obligaciones, que se ve cada día desafiado por la transversalidad de los efectos de la crisis climática y ambiental, obliga a los municipios a aplicar políticas tanto de mitigación como de adaptación, para lo que deberán conseguir una participación activa de la sociedad local. En este sentido, en su momento, parte de la doctrina ya dio la voz de alarma con las mermas a la autonomía municipal que podían suponer las medidas derivadas de la reforma del régimen local de 2013 motivadas por las exigencias de sostenibilidad financiera, algo que corrigió el Tribunal Constitucional (Soro Mateo, 2022). Hoy, algunas voces han señalado una escasa atención por parte de la Ley de Cambio Climático y Transición Ecológica a las competencias municipales. En concreto, la cuestión queda regulada en el artículo 21.1, circunscribiendo, como puede verse, la acción municipal, a las medidas de adaptación al cambio climático.

«Artículo 21. Consideración del cambio climático en la planificación y gestión territorial y urbanística, así como en las intervenciones en el medio urbano, en la edificación y en las infraestructuras del transporte.

1. La planificación y gestión territorial y urbanística, así como las intervenciones en el medio urbano, la edificación y las infraestructuras de transporte, a efectos de su adaptación a las repercusiones del cambio climático, perseguirán principalmente los siguientes objetivos:

⁷ b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

- a) La consideración, en su elaboración, de los riesgos derivados del cambio climático, en coherencia con las demás políticas relacionadas.
- b) La integración, en los instrumentos de planificación y de gestión, de las medidas necesarias para propiciar la adaptación progresiva y resiliencia frente al cambio climático.
- c) La adecuación de las nuevas instrucciones de cálculo y diseño de la edificación y las infraestructuras de transporte a los efectos derivados del cambio climático, así como la adaptación progresiva de las ya aprobadas, todo ello con el objetivo de disminuir las emisiones.
- d) La consideración, en el diseño, remodelación y gestión de la mitigación del denominado efecto «isla de calor», evitando la dispersión a la atmósfera de las energías residuales generadas en las infraestructuras urbanas y su aprovechamiento en las mismas y en edificaciones en superficie como fuentes de energía renovable».

A esto hay que añadir lo dispuesto en la disposición adicional 2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que establece que «Las entidades locales, en el ámbito de sus competencias y en el marco de lo establecido en la legislación estatal y autonómica, podrán establecer medidas normativas o administrativas adicionales de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad». Por lo demás, habrá que atender a lo dispuesto en las diferentes leyes de cambio climático de las comunidades autónomas. Todo esto apunta a la necesidad de reforzar la autonomía local en la normativa básica estatal para la consecución de los objetivos climáticos marcados, pues resulta insuficiente el espacio que el legislador estatal y autonómico local y sectorial les ofrece. (Soro Mateo, 2022). Todo ello, por supuesto, con las dotaciones presupuestarias suficientes, y haciéndose extensivo a todas las competencias propias reflejadas en el artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local de manera transversal.

IV. EL RETO DE PREDICAR CON EL EJEMPLO: COMPRA PÚBLICA VERDE

La compra pública supone en España algo más del 20 % del total del gasto público (OCDE, 2021), cifra nada desdeñable que da idea de su potencial como herramienta transformadora. De ahí que la compra pública sostenible mediante la incorporación de condiciones relacionadas con la protección ambiental haya sido incluida en la legislación de contratos públicos en la UE y en las estrategias ambientales que se han ido desarrollando, como la Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2001, sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos

medioambientales en la contratación pública. De la misma manera, la legislación española de contratación pública incorpora posibilidades prácticas para articular una estrategia de «compra verde». Si se analiza este aspecto a la luz de la Agenda 2030 o del Pacto Verde Europeo, se concluye que los criterios de sostenibilidad deben ser ya presupuesto habilitante (Gimeno Feliu, 2022) de todas las decisiones públicas.

«Frente a posibles planteamientos que pivotan sobre el criterio precio frente al de valor, interesa recordar que el principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, lo que redimensiona la visión estratégica de la contratación pública desde una perspectiva amplia del derecho a una buena administración» (Gimeno Feliu, 2022).

En el informe de la Comisión de Aplicación y Mejores Prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior COM (2021) 245 final⁸, se informa de los principales problemas reportados por los estados miembros para incorporar la compra pública ecológica. Entre ellos, se señala la dificultad derivada de la falta de obligación jurídica de incluir criterios medioambientales en los procedimientos de licitación; la ausencia de seguridad jurídica sobre la correcta interpretación del requisito de «vinculación al objeto del contrato», con el consiguiente temor a posibles litigios; la falta de datos sobre la eficacia y los beneficios económicos de aplicar los criterios de la compra ecológica y la dificultad para supervisar su aplicación; la escasez de competencias y conocimientos específicos entre el personal responsable del proceso de licitación; y la preocupación por que la incorporación de estos criterios pueda percibirse como un obstáculo a la competencia, en el sentido de que restringe la participación de las pymes en las licitaciones públicas.

En la legislación española conviven planteamientos voluntarios con exigencias legales en materia de compra pública ecológica. La LCCTE, si bien recoge este aspecto en su artículo 31, no ha sido lo suficientemente ambiciosa.

⁸ Este informe recoge las aportaciones de los Estados miembros durante el primer ejercicio de información y supervisión al que obligan los artículos 83 y 85 de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, del artículo 45 de la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y de los artículos 99 y 101 de la Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. Debido a los retrasos en la transposición de la Directivas por parte de los Estados miembro, la obligación de información se aplicó por primera vez en 2018. Dichos informes de reporte pueden consultarse en <https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/country-reports-and-information-eu-countries_es>.

Como señalan expertos en la materia, hubiera sido preferible que determinara de forma clara los objetivos a perseguir para poder valorar mejor la aportación de las inversiones a estos objetivos, que se estableciera la obligatoriedad de señalar su vinculación con la Agenda 2030, que se explicitara de forma clara el objeto del contrato, los requisitos a cumplir, así como indicadores de seguimiento e impacto (Gimeno Feliu, 2022; Guerrero Manso, 2018).

En cuanto a competencias, en el contexto español, estos criterios, para ser introducidos con éxito, deben respetar el carácter multinivel de la Administración pública española. Estas políticas no pueden ser implementadas ni deben ser interpretadas como un camino hacia la recentralización competencial, condicionando las políticas públicas autonómicas y locales. Más bien, han de convertirse en una oportunidad de colaboración entre las diferentes administraciones para encontrar las mejores fórmulas, compartir conocimiento y experiencias y evaluar el impacto de forma que las más exitosas puedan servir de referencia al resto. De ahí que desde el Observatorio de Contratación Pública se proponga que

«... la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación pública, de forma cooperativa con Comunidades Autónomas y entidades locales, debería liderar una política clara que permita alinear las estrategias, planes y programas en materia ambiental, que contienen previsiones sobre compra verde (Economía Circular, Agenda Urbana, Energía y cambio climático, etc.) con las estrategias y planes en materia contractual. Debe tenderse por tanto hacia el desarrollo de «políticas integradas de compra verde», coordinadas desde la Estrategia Nacional de Contratación Pública»⁹.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

El desafío global que supone la crisis ambiental no podrá gestionarse si no es mediante estructuras de cooperación multinivel en las que las Administraciones regionales y locales sean protagonistas de los procesos de transición. Liderazgo que deberán ejercer junto a otros actores sociales, políticos, económicos y de creación de conocimiento, de forma que la suma conjunta de todos ellos consiga hacer frente al mayor reto que tiene ante sí la humanidad.

⁹ GIMENO FELIU, J. M., «Por una moderna estrategia nacional de contratación pública: cooperativa, proactiva y transformadora», en *Observatorio de contratación pública*. Disponible en <<https://www.obcp.es/opiniones/por-una-moderna-estrategia-nacional-de-contratacion-publica-cooperativa-proactiva-y>>.

Ninguna Administración, ni corporación, ni organización de otra naturaleza puede abordar por sí sola con éxito la transición ecológica. De ahí la necesidad de crear espacios de colaboración multinivel, intersectoriales y multiactor donde todos los conocimientos disponibles piensen de forma conjunta cómo incrementar la ambición y acelerar la velocidad de la transición ecológica.

Esto supone retos de enorme magnitud al conjunto de las organizaciones, y a las Administraciones públicas también. Aprender a trabajar desde este paradigma necesita conocimiento, tiempo y voluntad. Existen ya experiencias de éxito en las que fijarse, y otras con las que seguir experimentando hasta conseguir la mejor versión. Nos va la vida en ello.

REFERENCIAS

- ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS POR EL QUE SE APRUEBA LA EMERGENCIA CLIMÁTICA Y AMBIENTAL (2020). Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/declaracionemergenciaclimatica_tcm30-506551.pdf>.
- ASAMBLEA CIUDADANA POR EL CLIMA: <<https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>>.
- BARBER, B. (2015). *Si els alcaldes governessin el món. Països disfuncionals, ciutats emergents*, Los libros de Arcadia, Barcelona.
- BUYOLO, F. (2021). «La localización de los Objetivos de desarrollo sostenible. Lo local y lo global en una sola agenda», en Fundación Democracia y Gobierno Local (2021), *La Agenda 2030. Implicaciones y retos para las administraciones locales*. Serie: Claves del Gobierno Local, 32. ISBN: 978-84-120267-6-4
- GUERRERO MANSO, C. (2018). «La inclusión de condiciones especiales de ejecución como medida efectiva para la defensa del medio ambiente a través de la contratación pública», en *Revista Aragonesa de Administración Pública* (pp. 141-177), Zaragoza.
- CAPDEVILA *et al.* (2007). *Gobernabilidad Democrática global*, Edicions Taima, Barcelona.
- CARTA DE ZARAGOZA. «Manifiesto por una compra pública responsable». Disponible en <<https://www.obcp.es/index.php/noticias/carta-de-zaragoza-manifiesto-por-una-compra-publica-responsable>>.
- COMISIÓN EUROPEA (2021). «Informe de la Comisión. Aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior COM (2021) 245 final».
- COMISIÓN UE. «Programa Horizonte Europa», <https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/que-son-las-misiones-de-la-ue-2021-09-29_es>.
- CONSTITUCIÓN PARA LA FEDERACIÓN DE LA TIERRA (Movimiento Federalista Mundial, 1977).

- FERRAJOLI, L. (2022). *Por una Constitución de la Tierra*, Trotta, Madrid.
- GIMENO FELIU, J. M. «Por una moderna estrategia nacional de contratación pública: cooperativa, proactiva y transformadora en Observatorio de contratación pública». Disponible en <<https://www.obcp.es/opiniones/por-una-moderna-estrategia-nacional-de-contratacion-publica-cooperativa-proactiva-y>>.
- GIMENO FELIU, J. M. (2002). *Avanzando hacia la contratación pública como estrategia para implementar políticas públicas*.
- GIMENO FELIU, J. M. (2022), *Capítulo XXXVII. Contratación pública. Estudios sobre Cambio Climático y Transición Energética* (pp. 781-796), Marcial Pons, Barcelona. <<https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>>.
- KNOWLEDGE NETWORK ON CLIMATE ASSEMBLIES: KNOCA. <<https://knoca.eu/>>.
- LEY 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490>>.
- LEY 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8447>-
- LEY EUROPEA DEL CLIMA. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2021.243.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2021%3A243%3ATOC>.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (2022). *Manual de derecho ambiental y urbanístico*, 5.ª ed., PUZ, Zaragoza.
- LOZANO CUTANDA, B. (2003). *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson, Madrid.
- MARINA ÁLVAREZ, E. (2022). «La Asamblea ciudadana para el clima: ¿un modelo a seguir para las asambleas ciudadanas regionales y locales?», *Actualidad Jurídica Ambiental*, 122.
- MITECO, ITJ (2023). «España, 4 años avanzando en una transición ecológica justa». Disponible en <https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/Publicaciones%20ES%20y%20EN/Informe%20Transición%20Justa_4%20años%20avanzando_def.pdf>.
- OCDE (2020). «Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave».
- OCDE (2021). «Government at a Glance». Disponible en <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2021_1c258f55-en>.
- OIT. <https://www.ilo.org/global/topics/green-jobs/WCMS_824947/lang-es/index.htm#:~:text=Una%20transici%C3%B3n%20justa%20significa%20hacer,sin%20dejar%20a%20nadie%20atr%C3%A1s>.
- PACTO EUROPEO POR EL CLIMA [COM (2020) 788 final].
- PACTO GLOBAL DE ALCALDES. <<https://pactodealcaldes-la.org/>>.

- PACTO VERDE EUROPEO. <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es>.
- PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA. <<https://planderecuperacion.gob.es/>>.
- RED DE CIUDADES POR EL CLIMA. <<https://redciudadesclima.es/>>.
- ROBERTSON, R. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. Sabio, Londres.
- ROJO, A. (2023). *La hora del gobierno democrático del planeta*, Gedisa, Barcelona.
- SORO, B. (2022): «Cambio climático y transformaciones del derecho local», *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, INAP.

BLOQUE III

OTROS RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA LA PRÓXIMA GENERACIÓN

CAPÍTULO VIII

LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFÍOS Y EXPERIENCIAS EN ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA

Daniel Catalá-Pérez

Universitat Politècnica de València
Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas

I. INTRODUCCIÓN

«La evaluación de los programas y políticas públicas despierta en la actualidad un entusiasmo, del que quizás primero convendría distanciarse si se pretende calibrar de forma adecuada su pertinencia efectiva en la práctica. La rara unanimidad en la literatura respecto a su necesidad, mostrada tanto en los ámbitos académicos como políticos y administrativos, contrasta con lo limitado del diálogo existente entre ambos mundos, la insuficiencia de su uso efectivo y la limitada influencia práctica en la toma de decisiones públicas.

Una excesiva teorización, y la unanimidad de referencia respecto de su importancia, puede estar sirviendo de cortina de humo para ocultar esa limitada influencia en la práctica, por la propia dispersión metodológica de sus enfoques, la improvisación de las intervenciones públicas a las que sirve y, asimismo, por la insuficiente cultura de evaluación aún existente en los procesos administrativos, el control interno, la auditoría, el presupuesto y también en la acción institucional de la rendición de cuentas» (Garde Roca y López Hernández, 2021: 49).

Tal y como se afirma en la cita textual con la que se abre este capítulo, desde hace algún tiempo, en España se habla bastante sobre evaluación de políticas públicas. El estallido de la pandemia provocada por la Covid-19 y

las posteriores demandas de la comunidad científica de una evaluación rigurosa de la gestión de la misma (y que saltaron rápidamente a los medios) tiene bastante que ver en ello (García-Basteiro *et al.*, 2020; García-Basteiro *et al.*, 2020). También han sido un factor clave, como ya lo fueron tras la incorporación efectiva de España en 1986 a la entonces Comunidad Económica Europea, las exigencias de los organismos comunitarios de evaluar la aplicación de los fondos europeos recibidos por nuestro país (FEDEA, 2021).

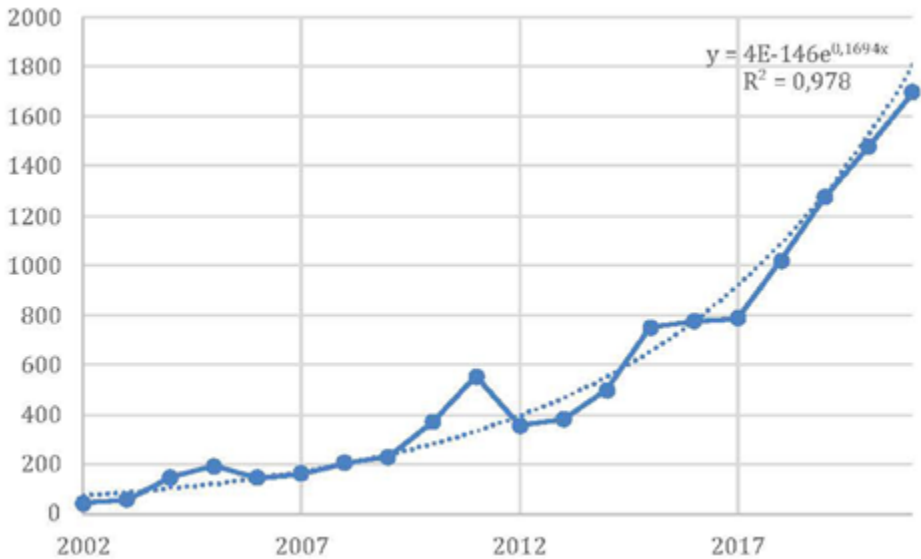
Precisamente, la necesidad de canalizar los fondos comprometidos por Europa para reparar los daños provocados por la crisis de la Covid-19 a través del programa *Next Generation EU*, llevó al Gobierno de España a aprobar en abril del 2021 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El componente 11 de este plan, «Modernización de las Administraciones Públicas», planteaba una serie de reformas, entre ellas la Reforma 1 que establecía la necesidad de reforzar la evaluación de las políticas públicas con el fin de mejorar su eficiencia (Gobierno de España, 2021: 154). Es aquí donde se sitúa otro de los factores que ha contribuido a acrecentar el interés por la evaluación, la aprobación de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Parece evidente que la pandemia y sus efectos han sido factores clave para tratar de romper definitivamente las barreras que limitan el diálogo del que hablan Gardé Roca y López Hernández en la cita inicial. Pero lo cierto es que hay otro acontecimiento anterior que, por una parte, ha contribuido a que se alcanzara esa rara unanimidad a la que también hacen mención los ya citados autores (al menos desde el punto de vista teórico) sobre la necesidad e importancia de la evaluación de políticas públicas; y que, por otra parte, ha podido ser el punto de inflexión para convertir definitivamente a la evaluación en el fenómeno de interés global que es actualmente en España. Veamos a que nos referimos.

Un trabajo reciente de Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz (2023) presenta un análisis empírico de la presencia de la evaluación de políticas públicas en los medios españoles durante las últimas dos décadas. A través de este estudio, los autores han encontrado 11.107 noticias vinculadas específicamente a la materia, publicadas en 260 medios de prensa españoles entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2021. Los autores concluyen que hay un cambio notable en la tendencia de las noticias relacionadas con la evaluación tras la aprobación de la Agenda 2030 y el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El número de noticias relacionadas con la evaluación de políticas públicas aumentó un 72,23 % entre enero de 2016 y diciembre de 2021 en comparación con el período anterior a la Agenda 2030. Pero si se revisa con más atención la gráfica que muestran los autores en su artículo (ver

figura 8.1), se puede comprobar que es a partir de 2017 cuando se produce la verdadera explosión de publicaciones sobre evaluación en los medios españoles. ¿Qué acontecimiento clave ocurrió en España vinculado con la evaluación en 2017? La desaparición de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)¹.

Figura 8.1. Evolución temporal de las noticias sobre políticas públicas



Fuente: Castelló-Sirvent y Peris-Ortiz (2023: 4).

La creación de AEVAL y su puesta en funcionamiento a partir de enero del 2007, fue el primer intento serio de institucionalizar la evaluación a nivel estatal en España y, aunque pronto empezó a notar «la insuficiente dotación de medios y sobre todo el insuficiente apoyo político-institucional» que la abocaron a partir de 2009 a «un proceso de restricción operativa, de retrasos e incumplimientos de su marco normativo por parte del gobierno» (Garde Roca, 2023: 11), durante diez años fue el único actor estatal no sectorial orientado a impulsar la evaluación con un enfoque sistémico. Por eso, su desaparición probablemente acentuó ese proceso de toma de conciencia sobre

¹ 2017 es también el año en el que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) inicia su actividad de evaluación de diversos capítulos del gasto público a petición del Gobierno central (Casado y Del Pino 2021)

la importancia de la evaluación. Si bien es cierto que este proceso ha sido desigual desde el punto de vista teórico y práctico, más que servir como de cortina de humo para ocultar la limitada influencia de la práctica evaluativa, tal y como apuntan Garde Roca y López Hernández (2021), ha servido probablemente para lo contrario, para poner de manifiesto los múltiples retos y desafíos a los que ha de hacer frente la evaluación para convertirse en una práctica sistémica y sistemática y con efectos reales dentro del ciclo de las intervenciones públicas (Catalá-Pérez y Casero-Cepeda, 2022).

El objetivo de este capítulo es, por tanto, revisar cuales son los desafíos a los que se enfrenta la evaluación de políticas públicas en este contexto. Para ello, tras esta introducción, en la sección segunda, se realiza una breve aproximación teórica al concepto de sistema de evaluación y al de desarrollo de capacidades de evaluación. La sección tercera se centra específicamente en la revisión de los desafíos que la construcción de un sistema público de evaluación y el desarrollo de capacidades de evaluación plantean en España. En la cuarta sección se presentan algunas experiencias inspiradoras, en España y América Latina, acerca de cómo se pueden afrontar los citados desafíos y el capítulo se cierra con algunas reflexiones acerca de la importancia de construir sistemas de evaluación adaptados a la realidad de cada contexto.

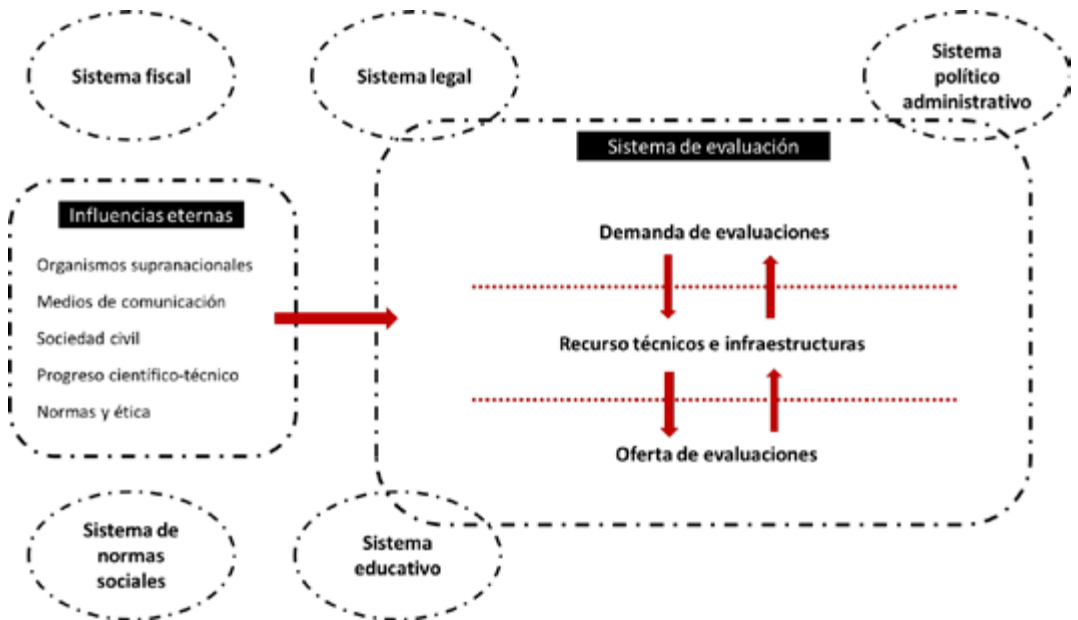
II. SISTEMAS DE EVALUACIÓN Y DESARROLLO DE CAPACIDADES DE EVALUACIÓN

Un sistema de evaluación podría definirse como «la estructura jurídica, organizativa y técnica, formada por el conjunto de reglas, principios, elementos y atributos (y las relaciones que se crean entre ellos y con el entorno), que persigue la integración de la función de evaluación como una práctica rutinaria y reglada en la gestión realizada por las instituciones y organismos de titularidad pública adscritas a un ámbito territorial o sectorial determinado» (Catalá-Pérez y Casero-Cepeda, 2022). En cualquier caso, un sistema de evaluación tiene dos dimensiones internas fundamentales, la oferta y la demanda de evaluación, cuya dinamización y ajuste son necesarios para que la institucionalización de la evaluación sea exitosa (Haarich, 2006; Mackay, 2000). Este enfoque se complementa con lo que Haarich (2006) denomina elementos de interfaz, que son los elementos que conectan estas dos dimensiones.

Demanda, oferta y mecanismos de vinculación son, por tanto, los elementos internos o endógenos de todo sistema de evaluación. Pero obviamente también existen unos elementos externos o exógenos que tienen influencia en el propio sistema (Derlien, 1998) y que básicamente pueden clasificarse en dos fuentes de influencias diferentes: por un lado, cualquier otro sistema den-

tro de su ámbito de acción como el sistema legal, el sistema político-administrativo, el sistema fiscal, etc.; por otro lado, presiones externas de naturaleza menos controlable que afectan la evolución de los sistemas de evaluación (organismos internacionales, medios de comunicación, sociedad civil, etc.). De esta forma, siguiendo a Haarich (2006) podría representarse un sistema de evaluación de forma esquemática tal y como aparece en la figura 8.2.

Figura 8.2. Elementos de un sistema de evaluación



Fuente: Adaptado de Haarich (2006: 109).

Siguiendo este planteamiento, dentro de los elementos endógenos del sistema de evaluación es posible distinguir una serie de subelementos básicos cuyo análisis resulta esencial para analizar el estado de cada dimensión o del propio sistema en su conjunto:

- Dimensión de la demanda de evaluaciones:
 - Cantidad de la demanda.
 - Cultura de evaluación.
 - Uso de la evaluación.
 - Colaboración entre todos los actores de la evaluación.

- Recursos e infraestructuras (elementos de interfaz):
 - Sistemas de indicadores y acceso a datos.
 - Métodos y su adecuación.
 - Diálogo entre profesionales (sociedades y asociaciones).
 - Investigación en temas de evaluación.
- Dimensión de la oferta de evaluaciones:
 - Cantidad de la oferta.
 - Calidad de las evaluaciones.
 - Educación y formación en evaluación.
 - Reconocimiento profesional.
 - Estándares profesionales y códigos éticos.

En el contexto de un sistema de evaluación, el desarrollo de las capacidades de evaluación (DCE) se refiere al proceso de mejorar la capacidad general existente o de crear nuevas capacidades. Cuando un sistema de evaluación cumple sus funciones de manera efectiva, eficiente y sostenible, podemos concluir que tiene la capacidad de actuar según sus objetivos, es decir, cuenta con una sólida capacidad de evaluación. En caso contrario, el objetivo debe ser tomar medidas que generen o mejoren dicha capacidad en cada uno de los elementos que conforman el sistema. Dado que es difícil influir de manera controlada en los elementos externos, generalmente podemos incidir en las capacidades de evaluación de los elementos internos del sistema.

Habitualmente el DCE se ha vinculado con los procesos de institucionalización. La AIReF (2021), por ejemplo, entiende la capacidad evaluadora como «la habilidad de asegurar recursos materiales, tecnología y profesionales para poder desarrollar evaluaciones creíbles e independientes de políticas, garantizar su utilización en la adopción de decisiones de política pública y en último término conseguir que se institucionalice». Pero lo cierto es que, si tenemos en cuenta las dos dimensiones de los sistemas de evaluación, podría considerarse que, si la actuación para el DCE se dirige principalmente hacia la demanda, estaríamos ante un proceso estrictamente de institucionalización de la función de evaluación o desarrollo de capacidad institucional para la evaluación. Pero, por otra parte, si la actuación se enfoca sobre la dimensión de la oferta, podríamos considerarla como un proceso de profesionalización. Aunque se trate de procesos relacionados y ambos se orientan a construir un sistema de evaluación, cada uno de ellos presenta desafíos diferentes.

1.1. La institucionalización de la evaluación

Es fundamental que la institucionalización de la evaluación de políticas públicas se entienda como un proceso y no como un resultado (Baixauli-Cubells, 2014; Lázaro, 2015). El resultado es el sistema público de evaluación, pero con el proceso de institucionalización, la evaluación alcanza su pleno sentido al integrarse sistemáticamente en los procesos de toma de decisiones (Vela-Ríos *et al.*, 2015). Así, por ejemplo, la AIReF (2021: 28) define la institucionalización como «el proceso de incorporación de normas y rutinas al sistema institucional existente con el fin de estimular la demanda de evaluaciones por parte de la sociedad civil y de las propias autoridades y de garantizar tanto su práctica sistemática, independiente y profesional como su utilización por los responsables públicos en la adopción de decisiones».

El análisis comparado del proceso de institucionalización en diferentes países del mundo ha sido y es objeto de interés de la comunidad científica. Así, por ejemplo, desde que Furubo *et al.* (2002) publicaran el *International Atlas of Evaluation* y su posterior actualización (Jacob, Speer y Furubo, 2015), diversos trabajos han tratado de identificar los factores condicionantes del mayor o menor éxito de los procesos de institucionalización buscando patrones que ayuden a orientar la construcción de los sistemas públicos de evaluación (Aquilino *et al.*, 2017; Lázaro, 2015; OECD, 2020; Stockmann, Meyer y Szentmarjay, 2022; Stockmann, Meyer y Taube, 2020). El caso es que es muy complicado establecer conclusiones generales sobre cuáles son esos patrones. Los procesos de institucionalización son muy dispares y es posible encontrar casos de relativo éxito con características muy diferentes entre ellos, así como sistemas no consolidados que presentan elementos presentes en otros con un recorrido ya más o menos estable (OECD, 2020; Rosenstein, 2015).

En cualquier caso, cuando se han llevado a cabo análisis comparados del grado de institucionalización en diferentes países, lo más habitual es que entre las dimensiones o variables analizadas se incluyan elementos vinculados tanto con la demanda como con la oferta y con los elementos de interfaz que las conectan. Furubo *et al.* (2002), por ejemplo, identifican 9 indicadores para su análisis:

- Evaluación en diversas políticas sectoriales.
- Oferta de evaluadores/as profesionales en diversos campos.
- Enfoque propio sobre la evaluación y su metodología.
- Existencia de una comunidad de evaluación.

- Mecanismos del poder ejecutivo de producción, utilización y difusión de la evaluación.
- Mecanismos del poder legislativo de producción, utilización y difusión de la evaluación.
- Existencia de pluralismo en la realización de evaluaciones.
- Existencia de una institución auditora central que lleve a cabo evaluaciones.
- Existencia de evaluaciones de impacto.

Por su parte, Stockman *et al.* (2022, 2020) diferencian entre tres subsistemas con diferentes variables en cada uno de ellos:

- Subsistema político:
 - Existencia de una política pública o estrategias de evaluación y de regulación general.
 - Desarrollo de la práctica de la evaluación, frecuencia, determinantes, tipos...
 - Hasta qué punto, quién, para qué y por qué se usa la evaluación, en qué sectores se utiliza más y con qué mecanismos se garantiza su uso.
- Sistema profesional:
 - Posibilidades de formación de educación superior.
 - Existencia de publicaciones científicas y técnicas, guías, plataformas de comunicación, organizaciones profesionales...
 - Definición de estándares y reglas.
- Sistema social:
 - Uso de las evaluaciones para informar las decisiones o los procesos participativos.
 - Conocimiento del significado de la evaluación, publicación de informes.
 - Demanda de evaluación procedente de la sociedad civil.

Un trabajo reciente de AIREF (2021) adopta un enfoque más alineado con la idea que se plantea en este capítulo y define cuatro dimensiones para analizar el grado de institucionalización de la evaluación en Castilla y León, todas ellas vinculadas con la demanda de evaluación en el sistema:

- Marco regulatorio o normativo.
- Estructura organizativa.
- Capacidad y cultura favorable a la evaluación.
- Planificación, uso e incorporación a las decisiones, al ciclo presupuestario y los procesos parlamentarios.

1.2. La profesionalización de la evaluación

Si el proceso de la institucionalización es complejo, no lo es menos el de profesionalización de la evaluación, ni son menores los desafíos que se plantean en torno a él. Por eso parece adecuado diferenciar entre institucionalización y profesionalización en la medida en la que las acciones orientadas a impulsar cada uno de esos procesos son, en muchos casos, diferentes, aunque puedan plantearse simultáneamente. Para Gauthier (2019) la profesionalización es un proceso, una hoja de ruta, un viaje, un plan colectivo para otorgarle una importancia y un reconocimiento especiales a una actividad (en este caso, la evaluación) con el fin de contribuir al desempeño superior de esta actividad y a la protección del público que no está preparado o no cuenta con las herramientas o conocimientos necesarios para poder juzgar la calidad de dicho desempeño.

La profesionalización requiere de un ejercicio profundo de análisis y planificación sobre el que la comunidad evaluadora lleva debatiendo desde hace décadas sin llegar todavía a un consenso claro. En el ámbito de la evaluación, las propuestas para esclarecer si la de evaluador puede ser considerada o no una profesión se remontan más de 40 años atrás. Por ejemplo, Morell y Flaherty (1978) afirmaron hace ya más de cuatro décadas que la evaluación estaba en el camino de la profesionalización pero también determinaron el probable curso futuro del campo identificando los posibles problemas que se deberían evitar:

- Debates demasiado acalorados sobre el verdadero propósito de la evaluación.
- El desarrollo de un sentido excesivo de exclusividad sobre quién está calificado para realizar la evaluación.
- El desarrollo de programas de capacitación en evaluación con planes de estudio inadecuados.

Más adelante, Merwin y Wiener (1985) volvían a concluir que el proceso de profesionalización avanzaba, pero de nuevo detectaban problemas: una formación inadecuada y deficiente y la falta de consenso en el establecimiento

de unos mecanismos de acreditación/certificación de las personas calificadas para desarrollar la actividad de evaluadores. Unos años después, Patton (1990) concluía que el principal desafío para la evaluación como profesión eran fomentar una visión de la misma basada en: (i) un compromiso con su utilidad, (ii) en productos y procesos de calidad, y (iii) en profesionales adecuadamente formados y capacitados.

Poco después, Worthen (1994) propuso nueve características que debe tener la evaluación como profesión plenamente desarrollada y concluyó que no se cumplía en los aspectos relacionados con la certificación/acreditación de los evaluadores, los mecanismos de exclusión de personas no calificadas y la influencia de las asociaciones profesionales en los programas de capacitación. Este análisis fue muy influyente en el debate sobre la profesionalización de la evaluación. De hecho, casi una década después, Worthen (2003) seguía cuestionando cómo la evaluación podía ser considerada una profesión «si no requiere que sus practicantes acrediten competencia en algún cuerpo de conocimiento especializado». Desde el artículo de Worthen (1994), el debate sobre la profesionalización se centró en la búsqueda y definición de las competencias necesarias para los profesionales de la evaluación (Dewey *et al.*, 2008; ver, por ejemplo, los trabajos de King *et al.*, 2001; Stevahn *et al.*, 2005), hasta que Picciotto (2011) realizó una nueva revisión del estado de la cuestión identificando ciertas debilidades en los aspectos relativos al prestigio y estatus de los evaluadores, la formación, la autonomía en la práctica de la evaluación y, de nuevo, la cuestión de las credenciales. En los últimos años, el debate sobre las competencias de los evaluadores se ha mantenido (Byun y Jung, 2020; King y Podems, 2014; Stevahn, 2016), pero tal como afirma Gauthier (2019), tal vez el interés, más que en tratar de abordar repetidamente la pregunta de si la evaluación es una profesión o no, esté en identificar lo que debemos hacer para que la evaluación sea una profesión.

En cualquier caso, parece evidente que en el proceso de profesionalización de la evaluación es importante el impulso de ciertos mecanismos que refuercen las capacidades que deben permitir a la actividad evaluativa alcanzar las características que se espera que debe tener una profesión. Entre los mecanismos concretos que apuntan a desarrollar, mejorar y/o mantener continuamente la capacidad de evaluación de individuos, instituciones y sistemas nos encontramos con:

- Principios y códigos éticos. Un aspecto clave del profesionalismo es la protección del público, más que la protección del profesional.
- Normas y estándares de evaluación. Los estándares brindan un marco para el desempeño de un trabajo de calidad. Por lo general, se establecen a nivel de principios en lugar de detallarlos en profundidad.

- Marcos de referencia en competencias. Los marcos de competencia identifican las competencias que se requieren para una práctica profesional y competente de la evaluación.
- Difusión del conocimiento. Los mecanismos anteriores son realmente importantes, pero de nada sirven si no se realiza un ejercicio de comunicación, difusión y formación que promueva su conocimiento y aplicación.
- Sistemas de reconocimiento de conocimientos, habilidades y experiencia. Componente clave: una fórmula para reconocer la conducta profesional de la práctica. El debate más encendido surge a la hora de plantear cual debería ser esta fórmula. Gauthier (2019) propone una tipología de sistemas de reconocimiento que comprende siete categorías:
 - Superación de actividades formativas de carácter específico sin certificación de evaluación positiva del aprendizaje (certificado de asistencia).
 - Superación de actividades formativas de carácter específico con certificación de evaluación positiva del aprendizaje (certificado de aprovechamiento).
 - Evaluación por pares de la competencia de una persona en base a unos criterios predefinidos.
 - Acreditación de la competencia de uno frente a los marcos de competencia preestablecidas, en base a la capacitación, actividad desarrollada, el desempeño del trabajo, etc.
 - Certificación de la competencia en base a su verificación a través de pruebas o exámenes evaluados por una junta de autoridades reconocidas.
 - Los títulos académicos otorgados por instituciones de educación superior.
 - La concesión de licencias, en base a una norma legal, por parte de los organismos profesionales que tienen autoridad legal para el reconocimiento de profesionales que pueden practicar un determinado oficio.

III. LOS DESAFÍOS DE LA EVALUACIÓN EN ESPAÑA

Fruto del creciente interés que ha despertado la evaluación de políticas públicas en España desde la desaparición de AEVAL y, sobre todo, después de la pandemia, son varios los trabajos que se han centrado en analizar la situación de la evaluación en nuestro país y los desafíos que afronta en la actualidad (por ejemplo: Bustelo, 2020; Casado y Del Pino, 2021; FEDEA, 2021). En cualquier caso, hace algunos años, la última presidenta de AEVAL (Ruiz-Martínez, 2012: 22) ya definía algunos de estos desafíos:

- El diseño de estrategias comunes y/o complementarias para el impulso de la cultura de la evaluación.
- El desarrollo de estándares de evaluación y de metodologías comunes.
- La definición de unos criterios básicos comunes de valor para el abordaje de las evaluaciones.
- El establecimiento de sistemas de información que favorezcan la gestión compartida del conocimiento.
- La realización de evaluaciones conjuntas.

Como se verá, estos objetivos siguen estando presentes, de una u otra forma, en los desafíos identificados en los últimos años por diversos autores. Bustelo (2020), por ejemplo, concluye que los mayores problemas a los que se enfrenta España en materia de evaluación son, básicamente:

- Un grado de institucionalización débil, en general, y desigual según sectores de política pública, con una tendencia generalizada a crear instituciones antes que a regular.
- El uso limitado de los resultados de la evaluación en la toma de decisiones, la asignación de recursos y la mejora de las políticas públicas, con la excepción de sectores muy puntuales (p. ej., cooperación al desarrollo).
- Falta de participación de los interesados en el proceso de evaluación, sobre todo de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de interés.
- Falta de estandarización de las prácticas de evaluación, lo que puede dificultar la comparación de los resultados de diferentes evaluaciones, la identificación de las mejores prácticas y el aprendizaje.

Por su parte, Casado y Del Pino (2021, 2022) realizan sendos trabajos sobre la institucionalización de la evaluación en España, el primero de ellos centrado en analizar la evolución de la evaluación de políticas públicas en España entre

2000 y 2021; y el segundo, revisando la situación española en perspectiva comparada con otros siete países. En ambos trabajos, los autores analizan la institucionalización en base a tres criterios: la existencia o no de un marco normativo y organizativo que ampare la evaluación; si se dispone de capacidad evaluadora y pueden encontrarse entre los responsables públicos actitudes y valores afines a la evaluación (una cultura de evaluación); y el uso efectivo que se hace de las evaluaciones (Casado y Del Pino, 2021: 33, 2022: 3). En líneas generales, en ambos trabajos los autores concluyen que España cumple en cierta medida en los tres criterios propuesto, si bien es cierto que se señalan ciertas deficiencias que implican desafíos para la consolidación de un sistema público de evaluación. La tabla 8.1 sintetiza dichos desafíos.

Tabla 8.1. **Desafíos para la institucionalización de la evaluación en España**

<p>Marco normativo e institucional</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Destaca la existencia de dos organismos de referencia (IEPP² y AIREF), de algunas normas que mencionan la evaluación, y de normas sectoriales que sí prevén expresamente la evaluación, pero, se reclama una norma estatal específica³. — La consolidación del sistema pasa por el apoyo político que debe garantizar, sobre todo, la independencia en la práctica de la evaluación. — Existen experiencias interesantes de evaluación en algunos ministerios, pero no hay comunicación y colaboración que favorezca el aprendizaje.
<p>Capacidad evaluadora</p>	<ul style="list-style-type: none"> — La capacidad para evaluar en general y en ciertos ministerios en particular, es limitada y es clave la voluntad política para proporcionar los recursos adecuados y garantizar evaluaciones de calidad: <ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos adecuados para la evaluación. • Recursos humanos suficientes que disponga de la formación, las habilidades y cualificación interdisciplinar suficientes (independientemente de que solo pretendan gestionar encargos a terceros). • Sistemas de información que favorezcan la disponibilidad de datos de calidad. — Necesidad de formación básica y especializada en evaluación, para los responsables públicos, pero también para que los gestores públicos.
<p>Uso de la evaluación</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Aunque el IEPP y AIREF publican sus evaluaciones y existe alguna evidencia de su uso, no se dispone de datos sistemáticos sobre la publicación y el uso de evaluaciones. Se reclama una herramienta que reúna todos los ejercicios de evaluación y el alcance y trayectoria de sus recomendaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Casado y Del Pino (2021, 2022)

² Tras la desaparición de AEVAL, parte de las funciones de dicha entidad las asumió el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas que se adscribe al Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Función Pública, con nivel orgánico de Subdirección General.

³ En el momento de la publicación de los trabajos de Casado y Del Pino, todavía no se había aprobado la Ley 27/2022, aunque el proceso legislativo para hacerlo estaba en marcha.

Finalmente, para concluir con la revisión de trabajos que analizan la situación de la evaluación en España en los últimos años, es interesante destacar el estudio realizado por FEDEA (2021) y el Barómetro de la Evaluación de Políticas Públicas en España, llevado a cabo por Avalua.lab, el laboratorio de evaluación de políticas públicas de Las Naves (2021). En el primero de estos estudios, FEDEA (2021) identifica una serie de deficiencias:

- La normativa española sobre evaluación *ex ante* de cualquier nueva norma u organismo no garantiza la existencia de un filtro efectivo de calidad.
- Escasez de personal con los conocimientos técnicos que serían necesarios.
- Ausencia de incentivos por parte de unos evaluadores excesivamente cercanos a los evaluados, o dependientes de ellos.
- A día de hoy no existen criterios claros sobre qué políticas, programas o proyectos han de someterse a evaluación y con qué métodos y estándares técnicos, ni protocolos para recoger la información que sería necesaria para ello.
- No se han conseguido organizar unidades especializadas estables con los medios técnicos necesarios y los incentivos correctos para realizar evaluaciones rigurosas y con una cierta capacidad de influencia para convertir sus recomendaciones en reformas.

Ante esta situación, FEDEA (2021: 14) hace una serie de propuestas que pasan por:

- La elaboración de «una norma con rango de ley que cree un organismo nacional de evaluación de políticas públicas»⁴.
- Reforzar la evaluación *ex ante* (con mejoras en las evaluaciones de impacto normativo y la realización de análisis previos de coste-beneficio) y la evaluación *ex post* (estableciendo la obligación de dicha evaluación para determinadas leyes/proyectos y en ciertos sectores).
- Facilitar la obtención de los datos necesarios para la evaluación y su buen aprovechamiento, así como mantener un repositorio organizado de las evaluaciones realizadas.

⁴ La propuesta de FEDEA se realiza antes de la aprobación de la Ley 27/2022. Cuando se aprobó el proyecto de dicha ley en mayo de 2022, desde la propia institución fueron muy críticos con el mismo, al considerarlo «un texto decepcionante, poco ambicioso y confuso, que corre el riesgo de resultar contraproducente» (De La Fuente 2022: 5).

- Facilitar el acceso al talento (externo) especializado y su buen aprovechamiento a través de mecanismos flexibles de contratación laboral, convocatorias de proyectos de investigación, un procedimiento especial de licitación, considerar a las universidades y organismos públicos de investigación como medios propios de la Administración General del Estado y reforzar la posición de los asesores externos en grupos adjudicatarios de contratos de evaluación.
- Establecer un código de conducta del personal y entidades participantes en la actividad de evaluación que garantice la independencia de los evaluadores.

En el caso del Barómetro de la Evaluación (Las Naves 2021) se realizaron un total de 318 encuestas, a profesionales de la evaluación de las políticas públicas, pertenecientes tanto al sector público como al ámbito privado, preguntando por sus opiniones sobre la evaluación en nuestro país. Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

- En España se evalúa poco, o muy poco, tanto a nivel nacional, como autonómico y local, por lo que la evaluación de las políticas públicas en España continúa ejerciendo un papel secundario en los procesos de toma de decisiones.
- Atendiendo al momento temporal, el tipo de evaluaciones que más se realiza en España es la evaluación *ex post*. Atendiendo al objeto, las evaluaciones que se realizan en España son esencialmente de resultados y, en menor medida, de impacto y de diseño, siendo mínima la realización de evaluaciones de evaluabilidad y metaevaluaciones. Las evaluaciones son principalmente externas y a nivel metodológico, son esencialmente mixtas y cuantitativas.
- Las políticas que más se evalúan son las de cooperación internacional al desarrollo, programas y proyectos financiados por la Unión Europea, políticas educativas, de salud, empleo y, en general, políticas de gasto y protección social. Por su parte, el resto se evalúan en menor escala, o directamente no se evalúan.
- Analizando las capacidades y recursos existentes para la evaluación, se observa:
 - Una baja formación en evaluación dentro de la Administración pública española, tanto para diseñar y gestionar evaluaciones, como para realizarlas y aplicar las recomendaciones derivadas de los procesos evaluativos.

- Suficiente formación para la realización de evaluaciones en el ámbito privado.
 - No se cuenta con los recursos financieros, humanos y de tiempo suficientes para evaluar.
- Los factores que condicionan la adecuada ejecución de la evaluación son, por orden de relevancia: la cultura de evaluación, la institucionalización, el interés de la administración por evaluar, la disponibilidad de información y datos y la existencia de un marco normativo específico.
- La administración concibe la evaluación más como un instrumento para validar el cumplimiento y ejecución de las políticas públicas y como vía de control financiero y legal, que como herramienta para la mejora continua o para el aprendizaje institucional.
- Hay una percepción positiva en torno a la publicación de los informes de evaluación, pero los resultados de las evaluaciones se difunden poco tanto dentro de la propia Administración pública como fuera de ella, pero sobre todo se hace un uso escaso de dichos resultados. Las recomendaciones que se derivan de los procesos evaluativos se aplican poco, de modo que las evaluaciones no logran alcanzar los fines de apoyo técnico y asesoramiento que justifican su puesta en marcha y desarrollo.

A la luz de lo comentado hasta este punto, parece evidente que los principales desafíos a los que se enfrenta España en materia de evaluación de políticas públicas y de la consolidación de un sistema público de evaluación recaen del lado de la demanda. Como afirmaba Bustelo, la tendencia general ha sido la de crear instituciones antes que regular y por eso uno de los desafíos fundamentales era el de establecer un marco normativo que, a su vez, definiera una arquitectura institucional garantizando la independencia de ciertos organismos clave en el sistema, así como una serie de obligaciones que garantizaran una cierta cantidad de demanda de evaluaciones. Esta norma finalmente se aprobó en diciembre de 2022 y como veremos en la sección de experiencias, aspira a mucho más que esto.

Se ha comprobado también que el impulso de una verdadera cultura de la evaluación es otro de los desafíos esencial de la evaluación en España. Acciones como la aprobación de la ley 27/2022 tiene entre sus objetivos precisamente generar esa cultura, pero existen experiencias que lo están consiguiendo sin necesidad de establecer marcos formales para ello, aunque si es cierto que requieren de cierto apoyo político, otro desafío, por cierto, para avanzar con éxito.

La falta de participación de los interesados en el proceso de evaluación, sobre todo de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de interés es uno de los aspectos negativos planteados por algunos de los estudios revisados, por tanto, la necesidad de demandar mayor participación en los procesos de evaluación es otro de los desafíos esencial a afrontar. Existen iniciativas internacionales muy interesantes en esta materia.

Si hay un desafío que destaca sobre todos desde la perspectiva de la demanda es el de la utilización de la evaluación. La publicación de los informes y la difusión de los resultados ya no debería ser un desafío, sino una obligación, pero el escaso uso de dichos resultados que todavía se hace hoy en día limita mucho el impacto efectivo que las evaluaciones tiene en la mejora de las políticas evaluadas.

De los desafíos que afectan a los llamados elementos de interfaz del sistema, a ciertos autores de los revisados les preocupa la falta de criterios claros a la hora de definir las técnicas y métodos a emplear en los procesos de evaluación, así como el refuerzo de ciertos tipos de evaluación.

También vinculado en cierta forma con este aspecto, se destaca la necesidad de que se dediquen a la evaluación los recursos temporales y económicos necesarios, pero también los recursos humanos suficientes, con las competencias adecuadas, aunque en gran medida este aspecto depende de la voluntad política de fortalecer el sistema.

Pero desde el punto de vista de los recursos, es imprescindible que se facilite la obtención de los datos necesarios para la evaluación y su buen aprovechamiento, y que se impulsen los acuerdos interadministrativos necesarios para garantizar la existencia sistemas de información que favorezcan la disponibilidad de datos de calidad.

La incorporación de herramientas nuevas, en particular las herramientas digitales, es otro desafío que debe abordarse de manera cuidadosa. Si bien estas herramientas ofrecen oportunidades para mejorar la eficiencia y la calidad de las evaluaciones, también plantean desafíos relacionados con las brechas de acceso y la inclusión digital.

En cuanto a la dimensión de la oferta, si bien, es cierto, que no existen algunos de los elementos clave para hablar de una efectiva profesionalización de la evaluación, la percepción generalizada es que en España existe una comunidad externa de evaluadores con la formación y habilidades adecuadas. Tanto es así que el desafío surge a la hora facilitar el acceso al talento (externo) especializado y su buen aprovechamiento.

Donde sí se detectan carencias y por tanto aparece el reto de cubrirlas de alguna forma, es en la baja formación en evaluación dentro de la Administración pública española, tanto para diseñar y gestionar evaluaciones, como para realizarlas y aplicar las recomendaciones derivadas de los procesos evaluativos.

IV. ALGUNAS EXPERIENCIAS SELECCIONADAS

4.1. Fortaleciendo la demanda de evaluación

Caso 1. El marco normativo del sistema público de evaluación en España: La Ley 27/2022 de institucionalización.

La experiencia internacional (y también la nacional) nos dice que una ley no garantiza el éxito de un proceso de institucionalización. Algunos expertos incluso afirman que una ley no es condición suficiente pero tampoco necesaria para alcanzar ese objetivo (Casado 2023). Seguramente no se trata de una condición suficiente, pero a tenor de lo visto en la sección segunda, si parece ser condición necesaria en la medida en que a través de ella se pueden abordar varios de los desafíos revisados. En cualquier caso, la ley se plantea dos objetivos básicos:

- Institucionalizar la evaluación como herramienta de aprendizaje colectivo y organizativo, de mejora del servicio público, rendición de cuentas y transparencia, contribuyendo a la eficacia y eficiencia de la acción pública.
- Estructurar el sistema público de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado integrado por:
 - La organización institucional y la planificación de la actividad de evaluación.
 - Las medidas destinadas a la formalización y sistematización de las prácticas de evaluación.

En cuanto a la arquitectura institucional, la ley ha tenido en cuenta la existencia de los actores clave ya comentados en la sección anterior. Por una parte, se integra a AIReF como agente clave en la realización de las evaluaciones ex post y, por otra parte, el IEPP recupera la condición de agencia estatal perdida tras la desaparición de AEVAL. Por otra parte, se intenta favorecer la coordinación interdepartamental a través de las Unidades de Coordinación de Evaluación de políticas públicas en cada ministerio. La estructura organizativa del sistema se completa con la Comisión Superior de Evaluación como órgano colegiado de coordinación, cooperación y partici-

pación en materia de evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado; y con el Consejo General de Evaluación, como órgano colegiado de naturaleza participativa y de carácter consultivo y asesor (ver figura 8.3).

Figura 8.3. Estructura institucional del sistema de evaluación de la AGE



Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Respecto a la planificación de la actividad de evaluación, que es también uno de los desafíos más repetidos por parte de ciertos expertos, la ley define un completo conjunto de herramientas que trata de garantizar una demanda adecuada de evaluaciones (ver figura 8.4).

Figura 8.4. **Herramientas de planificación de la evaluación en la Ley 27/2022**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado.

Finalmente, cuando nos referimos a que la ley incluye una serie de medidas destinadas a la formalización y sistematización de las prácticas de evaluación nos referimos a que, de alguna forma, a lo largo del articulado se busca:

- Fomentar la cultura de evaluación a través de establecer:
 - La formulación de las políticas públicas con enfoque de evaluación.
 - El concepto y características generales de la evaluación de políticas públicas.
 - Las modalidades de evaluación según su contenido y objeto y según la fase temporal de la política pública.
 - La necesidad de realizar el análisis previo de evaluabilidad.
 - Las evaluaciones obligatorias de políticas públicas departamentales.
- Impulsar la calidad en la práctica de la evaluación definiendo:
 - Los objetivos finales de la evaluación, los aspectos técnicos comunes del diseño de las políticas públicas y los criterios de valor público de la formulación para la evaluación.
 - Las competencias y formación en evaluación necesaria y el código ético del equipo evaluador.
 - El proceso evaluador.

- Favorecer el acceso e intercambio de información estableciendo la necesidad de definir:
 - Indicadores para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Indicadores de realización y de resultados).
 - Indicadores para la evaluación *ex ante*.
 - Un sistema de Indicadores Comunes.
- Impulsar el uso de los resultados de evaluación a través de:
 - La necesidad de seguir las recomendaciones del informe de evaluabilidad.
 - La incorporación de los resultados de la evaluación a la toma de decisiones.
 - La creación de un portal temático de evaluación de políticas públicas.
 - La publicación del informe final de evaluación.

El reto de aprobar una ley en España se ha superado, pero el desafío es ahora el de conseguir una verdadera aplicación de la norma y desarrollar adecuadamente aquellos aspectos que el limitado alcance de una ley de este tipo solo puede apuntar.

Caso 2. Marco organizativo: Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques (Ivàlua)

Las experiencias internacionales en torno a la estructura organizativa de los sistemas públicos de evaluación son muy variadas. Existen ejemplos muy diferentes, pero uno de los modelos habituales es el del sistema en el que un organismo asume un rol central en el sistema desempeñando funciones de coordinación, impulso de la cultura de evaluación, formación, definición de metodologías y estándares y/o evaluación. En España, contamos con la experiencia de AEVAL en este sentido. Como ya se ha comentado, esta experiencia no tuvo un final feliz, pero existe otro caso en España que es un caso de éxito recurrente en todas las revisiones de experiencias sobre evaluación de políticas públicas.

Cataluña cuenta con un sistema público de evaluación todavía inmaduro, pero la Generalitat ha fortalecido la posición de la evaluación a través de algunas políticas innovadoras (programas PROAVA⁵, COAVA⁶, CIAVA⁷) y

⁵ Fons de promoció per a l'avaluació de polítiques públiques.

⁶ Comunitat de pràctica d'avaluació de polítiques públiques de la Generalitat de Catalunya.

⁷ Comissió Interdepartamental d'Avaluació de Polítiques Públiques

sobre todo destacan como puntos fuertes del mismo, la capacidad técnica y el dinamismo de Ivàlua, sobre todo en las acciones de sensibilización, formación y generación de conocimiento (Trias Badruna, 2021). El *Institut Català d’Avaluació de Polítiques Públiques* nace en 2008 con el objetivo de incrementar el número de políticas públicas informadas en la evidencia. Desde su creación Ivàlua ha contribuido a extender la cultura de la evaluación y a mejorar la toma de decisiones a través de las evaluaciones que realiza, las actividades formativas que promueve, la elaboración de recursos metodológicos, el asesoramiento técnico y las numerosas jornadas organizadas enfocadas a acercar la evidencia a decisores y gestores de políticas públicas. La web de Ivàlua⁸ recoge toda la documentación relacionada con la actividad de la entidad y es un recurso imprescindible para cualquier persona vinculada de alguna forma a la evaluación de políticas públicas.

Caso 3. La cultura de evaluación con enfoque bottom-up: el área de evaluación del Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP)

El propio Estatuto de Autonomía de Andalucía recoge expresamente en su artículo 138 que una ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas. Desde hace algunos años la Junta de Andalucía viene trabajando en esta línea y, aunque de momento todavía no se ha aprobado esta ley, ya en 2015, se le encomendó al Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) el impulso de la planificación y la evaluación de las políticas públicas. En aquel momento se creó una comisión integrada por personal técnico de la Dirección General de Planificación y Evaluación, así como personal del propio IAAP, y unos meses más tarde, fruto del trabajo de dicha comisión, se constituye el Área Evaluación de Políticas Públicas dentro del IAAP como unidad responsable de la reflexión, formación e impulso de la acción en materia de planificación y evaluación con una hoja de ruta definida en base a tres objetivos estratégicos (Zúñiga Guevara, 2022):

- Promover la cultura de la evaluación en la organización.
- Articular los medios para implantar el sistema de evaluación.
- Evaluar políticas públicas: primeros pasos.

Lo novedoso de la iniciativa fue que desde el principio se tuvo clara la necesidad de que el impulso de las prácticas de evaluación no se podía conseguir sin el compromiso y complicidad del personal interno de la propia administración, ya que se tenía la seguridad de que el cambio cultural para la institucionalización de la evaluación debía hacerse a partir de las personas que

⁸ <<https://ivalua.cat/ca>>.

ya estaban sensibilizadas (Zúñiga Guevara, 2022). Por ello se lanzó una convocatoria a todo el personal técnico de la Junta de Andalucía para formar la Red de Personas Colaboradoras de Evaluación de Políticas Públicas, conformándose, tras varias fases de selección, un grupo de cuarenta personas «que se ha mantenido constante, debido a la estrategia de captación continua de nuevos miembros a través de las propias personas que ya participan en el grupo, las acciones formativas realizadas, la red profesional o las jornadas desarrolladas en estos años» (Zúñiga Guevara, 2022: 96). El papel de este Grupo de Colaboradores ha sido fundamental para conseguir que el Área de Evaluación del IAAP sea un referente no solo en España sino también a nivel internacional, pues su aportación ha sido esencial en todas las actividades que desarrolla dicha Área⁹ y que en muchas ocasiones vienen impulsados por las propias personas colaboradoras (ver figura 8.5).

Figura 8.5. Subgrupos de trabajo del Área de EPP del IAAP



Fuente: Zúñiga Guevara (2022: 97).

En definitiva, estamos ante un ejemplo de «proceso colaborativo, de trabajo en red, de captación y desarrollo del talento y liderazgo colectivo y participativo» que «ha empezado a crear cultura y sensibilización en EPP como paso previo a la regulación normativa» (Zúñiga Guevara, 2022: 109).

Caso 4. Promoviendo la participación en evaluación: EvalParticipativa

EvalParticipativa es la Comunidad de Práctica y Aprendizaje en Evaluación Participativa para América Latina y el Caribe. Es una iniciativa conjunta entre

⁹ Para conocer con profundidad el trabajo del Área de EPP del IAAP se recomienda visitar su página web (<<https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/evaluacion.epp>>), en la que es posible encontrar múltiples recursos de interés.

el Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS) de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina) y el proyecto Focelac para el fomento de capacidades y articulación de actores de la evaluación en América Latina del Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval).

Dado que el impulso de la participación en la evaluación es un reto relevante en la medida en que los ODS dan cuenta de una nueva agenda de prioridades para la evaluación a nivel global, que incluye el protagonismo de la sociedad civil y destaca la dimensión participativa como aspecto central de la práctica evaluativa, esta iniciativa se plantea como objetivos (EvalParticipativa, 2019):

- Identificar y analizar experiencias de evaluación participativa en América Latina y las claves que marcan la facilitación de estos procesos.
- Crear un repositorio virtual de materiales para el aprendizaje sobre evaluación participativa: manuales, guías y herramientas validadas.
- Sistematizar las experiencias estudiadas trasladando las buenas prácticas a un manual para la facilitación de evaluaciones participativas, que cuente con cuatro capítulos centrales: conceptualización, metodología (procesos), herramientas y pautas para la facilitación.
- Diseñar un curso para facilitar evaluaciones participativas y poner en práctica una prueba piloto para capacitar a representantes de organizaciones de la sociedad civil de la región.

La página web de la iniciativa¹⁰ contiene un completo repositorio de experiencias de evaluación participativa, así como de guías y manuales de gran interés para quienes estén interesados en impulsar la participación en sus evaluaciones. Es especialmente relevante la guía confeccionada por los propios responsables de la iniciativa (Tapella *et al.*, 2021).

Caso 5. El uso de la evaluación: Evalúa Jalisco

Evalúa Jalisco es la estrategia de evaluación del Gobierno de Jalisco en México. Bajo los principios de máxima transparencia y rendición de cuentas, Evalúa Jalisco tiene a disposición pública desde el monitoreo a programas públicos, hasta los procesos y resultados de las investigaciones evaluativas¹¹. La estrategia de evaluación incluye cuatro grandes ejes:

- Monitoreo de acciones y programas públicos.

¹⁰ <<https://evalparticipativa.net/>>.

¹¹ <<http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/listado-evaluaciones>>.

- Mejora de condiciones de evaluación.
- Desarrollo y coordinación de práctica evaluativa.
- Uso de la evidencia.

Para cualquiera de los cuatro ejes estratégicos, la experiencia de Evalúa Jalisco es sumamente interesante y se recomienda revisar detenidamente su web. Pero en este caso, nos interesa especialmente el último de los cuatro ejes: el uso de la evidencia.

En el marco del citado eje estratégico Evalúa Jalisco ha desarrollado Agendas de Mejora¹², que es un mecanismo que permite a los programas públicos comunicar los compromisos de mejora que se adoptan luego de un proceso de evaluación, y que mantienen una correspondencia con los hallazgos y recomendaciones planteadas en una evaluación. Además, permite el seguimiento ciudadano de los compromisos de mejora de forma abierta y transparente, y en tiempo real (Secretaría de Planeación y Participación y Ciudadana, 2022). La publicación en abierto de este tipo de información provoca un mayor compromiso de los responsables de las políticas evaluadas del uso de los resultados de la evaluación.

4.2. Fortaleciendo la oferta de evaluación: formación y certificaciones

Uno de los aspectos clave de la dimensión de la oferta en un sistema de evaluación es la existencia de posibilidades de formación. Los programas de posgrado existentes en la actualidad en España son el Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid que alcanza en 2024 su edición XXII y el Máster en Evaluación de Políticas Públicas y el curso de Experto Universitario en Evaluación de Políticas Públicas, ambos de la Universidad de Sevilla, que van por la VIII y XVII edición respectivamente. Entre las personas matriculadas en estas titulaciones es habitual encontrar a empleados públicos que buscan cubrir esas carencias formativas en materia de evaluación que suponen un desafío para el sistema. Justo en el momento de escribir este capítulo está en proceso de definición un nuevo título de máster en evaluación, promovido por el Servicio de Empleo Público Estatal, destinado al personal de los servicios públicos de empleo autonómicos y orientado a la evaluación de las políticas de empleo.

En cuanto a los profesionales externos a la administración, se ha comentado que la definición de un sistema de certificación o acreditación de las compe-

¹² <<https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/>>.

tencias como evaluador es uno de los temas más debatidos respecto de los procesos de profesionalización de la evaluación. Uno de los mayores problemas que nos podemos encontrar al tratar de plantear un sistema de este tipo es que, teniendo en cuenta el carácter multidisciplinar y multisectorial de la evaluación, la certificación/acreditación puede estar justificada y ser factible en un subcampo en particular, pero poco adecuada o difícil de encajar para el área completa de práctica. En España, por ejemplo, existe ESIMPACT¹³ que es la Asociación para la difusión y generación de conocimiento sobre la medición y gestión del impacto social, o la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental (AEEIA)¹⁴. La primera de estas asociaciones proporciona a sus asociados la posibilidad de realizar el examen *Social Value International* (SVI) para acreditarse como *practitioner* de medición y gestión del impacto; la segunda, como miembro a su vez de la *International Association for Impact Assessment* (IAIA)¹⁵ también proporciona servicios vinculados con las directrices para la Certificación de Profesionales en el ámbito.

V. REFLEXIONES FINALES

En el contexto actual, la evaluación de políticas públicas se enfrenta a una serie de desafíos que demandan respuestas efectivas y sólidas por parte de los sistemas públicos de evaluación. Sin embargo, es importante reconocer que no existe una solución única y generalizable para superar estos desafíos. Cada contexto es único y requiere respuestas adaptadas a sus características específicas. Copiar y aplicar respuestas exitosas de evaluaciones anteriores en diferentes contextos no garantiza el mismo nivel de éxito, aunque sí pueden servir de inspiración. Es fundamental comprender que los desafíos de la evaluación de políticas públicas son complejos y multifacéticos. Debemos adoptar enfoques flexibles y adaptativos que tengan en cuenta las particularidades de cada situación.

Es crucial destacar que la evaluación de políticas públicas desempeña un papel fundamental en el fortalecimiento de la toma de decisiones basada en evidencia. Es importante reconocer que la evaluación de políticas públicas no es un proceso estático, sino más bien un esfuerzo continuo y en constante evolución. A medida que las políticas y los contextos cambian, también lo hacen las demandas de evaluación. Es imperativo adaptarse a estos cambios y abordar los desafíos emergentes con creatividad, innovación y colaboración.

¹³ <<https://www.esimpact.org/>>.

¹⁴ <<https://www.eia.es/>>.

¹⁵ <<https://www.iaia.org/>>.

En última instancia, superar los desafíos de la evaluación de políticas públicas requiere un compromiso conjunto de los responsables de la formulación de políticas, los evaluadores, los expertos en datos y la sociedad en general. Solo mediante el trabajo conjunto y el intercambio de conocimientos y experiencias podremos mejorar la calidad y utilidad de las evaluaciones, y así fortalecer la efectividad y el impacto positivo de las políticas públicas.

REFERENCIAS

- AIREF (2021). *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas en Castilla y León: situación actual y propuestas*. Madrid: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- AQUILINO, N.; BALLESCÁ, M.; POTENZA, F. y RUBIO, J. (2017). *¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación*: 159.
- BAIXAULI-CUBELLS, M. (2014). *La Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas: un Estudio de Caso sobre el Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques Ivàlua*. Bilbao: Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
- BALLART, X. (1993). «Evaluación de políticas (Marco conceptual y organización institucional)». *Revista de estudios políticos*, 80: 199-224.
- BUSTELO, M.^a (2020). «Spain», en R. Stockmann, W. Meyer, y L. Taube (eds.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe* (pp. 303-27). Cham: Palgrave Macmillan, Cham.
- BYUN, J. y JUNG, S. (2020). «Trends of Essential Evaluator Competencies: Analysis on the Development of Evaluator Competency Standards through Overseas Case Studies». *Journal of International Development Cooperation*, 15(1):23-48.
- CASADO, J. M.^a (2023). «Compromiso con la evaluación: avances y retos», en *Seminario: La Evaluación de las Políticas Públicas y la mejora en la eficiencia de la Administración*. Valencia: IVIE.
- CASADO, J. M.^a y DEL PINO, E. (2021). «Evolución, situación actual y retos de la evaluación de políticas públicas en las Administraciones españolas (2000-2021)». *Cuadernos Económicos del ICE*, 102: 13-3.
- CASADO, J. M.^a y DEL PINO, E. (2022). «Similitudes y diferencias en la evaluación de políticas públicas en ocho países: España en perspectiva comparada». *Papeles de economía española*, 172: 2-17.
- CASTELLÓ-SIRVENT, F. y PERIS-ORTIZ, M. (2023). «Evaluation of public policies in Spain». *Visual Review. International Visual Culture Review / Revista Internacional de Cultura Visual*, 13(2): 1-13.

- CATALÁ-PÉREZ, D. y CASERO-CEPEDA, J. F. (2022). «Institucionalización y profesionalización de la evaluación de políticas públicas en un entorno multinivel». *El Consultor de los Ayuntamientos*, abril: 129-142.
- CRIBILLERS, C. y POMÉS-JIMÉNEZ, M.^a (2022). «A solid milestone in the reattempt for Spanish evaluation». *European Evaluation Society Blog*. Recuperado 8 de junio de 2023 (<<https://europeanevaluation.org/2022/05/19/a-solid-milestone-in-the-reattempt-for-spanish-evaluation/>>).
- DERLIEN, H.-U. (1998). «Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas». *Gestión y análisis de políticas públicas*, 11: 13-22.
- DEWEY, J. D.; MONTROSSE, B. E.; SCHRÖTER, D. C.; SULLINS, C. D. y MATTOX, J. R. (2008). «Evaluator competencies: What's taught versus what's sought». *American Journal of Evaluation*, 9(3): 268-287.
- EVALPARTICIPATIVA (2019). «Acerca de». *Evaluación Participativa*. Recuperado 11 de junio de 2023 (<<https://evalparticipativa.net/acerca-de/>>).
- FEDEA (2021). «La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma». *Fedea Policy Papers*, 9.
- FURUBO, J.-E.; RIST, R. C. y SANDAHL, R. (2002). *International atlas of evaluation*. New Brunswick; London: Transaction Publishers.
- GARCÍA-BASTEIRO, A.; ALVAREZ-DARDET, C.; ARENAS, A.; BENGUA, R.; BORRELL, C.; DEL VAL, M.; FRANCO, M.; GEA-SÁNCHEZ, M.; GESTAL OTERO, J. J.; GONZÁLEZ LÓPEZ VALCÁRCCEL, B.; HERNÁNDEZ, I.; MARCH, J. C.; MARTIN-MORENO, J. M.; MENÉNDEZ, C.; MINUÉ, S.; MUNTANER, C.; PORTA, M.; PRIETO-ALHAMBRA, D.; VIVES-CASES, C. y LEGIDO-QUIGLEY, H. (2020). «The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain». *The Lancet*, 396(10250): 529-30.
- GARCÍA-BASTEIRO, A. L.; LEGIDO-QUIGLEY, H.; ÁLVAREZ-DARDET, C.; ARENAS, A.; BENGUA, R.; BORRELL, C.; DEL VAL, M.; FRANCO, M.; GEA-SÁNCHEZ, M.; GESTAL, J.; GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCCEL, B.; HERNÁNDEZ-AGUADO, I.; MARCH, J. C.; MARTÍN-MORENO, J.; MENÉNDEZ, C.; MINUÉ, S.; MUNTANER, C.; PORTA, M.; PRIETO-ALHAMBRA, D.; VIVES CASES, C. y GARCIA-BASTEIRO, A. L. (2020). «Evaluation of the COVID-19 response in Spain: principles and requirements». *The Lancet Public Health*, 5(11): e575.
- GARDE ROCA, A. J. (2023). «La experiencia AEVAL en España (2005-2017)». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.
- GARDE ROCA, J. A. y LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M. (2021). «Institucionalización de la evaluación y auditoría operativa: ¿Rivalidad o complementariedad?». *Revista española de control externo*, 23(68): 48-65.
- GAUTHIER, B. (2019). «The professionalization of evaluation practice: definitions, process, and trade-offs». *Swiss Evaluation Society 2019 Conference*. Recuperado 5 de enero de 2021 (<<https://circum.com/index.cgi?en:doc:T094>>).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2021). «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

- HAARICH, S. N. (2006). *Mejora de los sistemas de evaluación : desarrollo de la capacidad de evaluación respondiendo a la nueva demanda de la política regional europea*. Bilbao: Euskal Herriko Unibertsitatea-Universidad del País Vasco.
- JACOB, S.; SPEER, S. y FURUBO, J. E. (2015). «The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later». *Evaluation*, 21(1): 6-31.
- KING, J. A.; STEVAHN, L.; GHERE, G. y MINNEMA, J. (2001). «Toward a Taxonomy of Essential Evaluator Competencies». *American Journal of Evaluation*, 22(2): 229-247.
- KING, J. y PODEMS, D. (2014). «Introduction to Professionalizing Evaluation: A Global Perspective on Evaluator Competencies». *Canadian Journal of Program Evaluation*, 28(3).
- DE LA FUENTE, Á. (2022). «Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas». *Apuntes FEDEA*, 17: 1-5.
- LÁZARO, B. (2015). *Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina*. Madrid: Programa EuroSocial.
- MACKAY, K. (2000). *Fortalecimiento de la capacidad de evaluación: guía para el diagnóstico y marco para la acción*. Washington, D.C.: World Bank.
- MERWIN, J. C. y WIENER, P. H. (1985). «Evaluation: A Profession?». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 7(3): 253-59.
- MORELL, J. A. y FLAHERTY, E. W. (1978). «The development of evaluation as a profession: Current status and some predictions». *Evaluation and Program Planning*, 1(1): 11-17.
- LAS NAVES. (2021). «Barómetro de la evaluación: informe de resultados».
- OECD (2020). *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*. Paris: OECD Publishing.
- PATON, M. Q. (1990). «The challenge of being a profession». *Evaluation Practice*, 11(1): 45-51.
- PICCIOTTO, R. (2011). «The logic of evaluation professionalism». *Evaluation*, 17(2): 165-80.
- ROSENSTEIN, B. (2015). «Status of national evaluation policies global mapping report», 2.ª ed.
- RUIZ-MARTÍNEZ, A. (2012). *Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas*. Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN Y CIUDADANA (2022). «¿Qué es la Agenda de Mejora?». *Agenda de Mejora*. Recuperado 11 de junio de 2023 (<<https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/>>).

- STEVANH, L.; KING, J. A.; GHERE, G. y MINNEMA, J. (2005). «Establishing essential competencies for program evaluators». *American Journal of Evaluation*, 26(1): 43-59.
- STEVHAN, L. (2016). «Evaluation Competencies and Professionalization».
- STOCKMANN, R.; MEYER, W. y SZENTMARJAY, L. (eds.) (2022). *The Institutionalisation of Evaluation in the Americas*. Springer International Publishing.
- STOCKMANN, R.; MEYER, W. y TAUBE, L. (eds.) (2020). *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. Springer International Publishing.
- TAPPELLA, E.; RODRÍGUEZ-BILELLA, P.; SANZ, J. C.; CHAVEZ-TAFUR, J. y ESPINOSA-FAJARDO, J. (2021). *Siembra y cosecha. Manual de evaluación participativa*. Editado por DEval. Bonn.
- TRIAS BADRUNA, J. (2021). «La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en Cataluña y Navarra». UNED.
- VELA-RÍOS, J.; RODRÍGUEZ-RASERO, F. J.; MOYA-RUANO, L. A.; CANDAU-BEJARANO, A. y RUIZ-FERNÁNDEZ, J. (2015). «Institucionalización de la evaluación del impacto en la salud en Andalucía». *Gaceta Sanitaria*, 30(1): 81-84.
- WORTHEN, B. R. (1994). «Is evaluation a mature profession that warrants the preparation of evaluation professionals?». *New Directions for Program Evaluation*, 1994(62): 3-15.
- WORTHEN, B. R. (2003). «How can we call Evaluation a Profession if there are no Qualifications for Practice?», en *International Handbook of Educational Evaluation* (pp. 329-43). Springer Netherlands.
- ZÚÑIGA GUEVARA, R. M. (2022). «Innovación colaborativa y construcción de capacidades como estrategia de institucionalización de la evaluación en Andalucía. El Grupo de Personas Colaboradoras en Evaluación de Políticas Públicas». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 88-111.

CAPÍTULO IX

DESAFÍOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO AUTONÓMICO: ACTORES Y AGENTES INTERVINIENTES

Silvia Díez Sastre

Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Evolución reciente del Derecho de la contratación pública en España

El Derecho interno de contratos públicos ha experimentado un proceso sostenido de europeización, intensificado especialmente a partir de las Directivas de 2004 (Directiva 2004/17/CE y Directiva 2004/18/CE). La transposición de estas normas por las Leyes 30/2007 y 31/2007, de 30 de octubre, transformó el Derecho interno al incorporar nuevos conceptos funcionales —poder adjudicador, operador económico, contrato público, por citar los más relevantes—, que han dado una importante orientación económica a este sector del ordenamiento jurídico, ligado ahora en gran medida a los mandatos de las libertades del Mercado Interior y, en especial, a la competencia. Desde entonces se han sucedido distintas crisis que han conducido a una reformulación progresiva de las reglas de contratación pública.

En primer lugar, el colapso económico de 2008 se tradujo en un nuevo conjunto de Directivas (2014/23/UE, relativa a los contratos de concesión, 2014/24/UE, de contratos públicos y 2014/25/UE, de contratación en sectores especiales). Estas normas atemperan la orientación economicista de la contratación pública con una mayor sensibilidad hacia aspectos sociales y, en espe-

cial, a las particularidades de la contratación de servicios propios del Estado social. Estas Directivas se transpusieron en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), así como en el Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, que incorpora las disposiciones relativas a la contratación en sectores especiales (LCSE). Algunas de las novedades más importantes a destacar son las medidas dirigidas a favorecer el acceso de las pymes a la contratación pública —como la regla general de división en lotes (art. 99.3 LCSP)—, la obligación de incorporar condiciones especiales de ejecución de carácter social, laboral o medioambiental en todos los contratos (art. 202 LCSP) o la incorporación de una nueva estructura de gobernanza para la regulación y supervisión de la contratación pública (art. 332 LCSP), a la que se hace referencia en detalle más adelante.

Poco tiempo después de esta importante reforma, la pandemia de Covid-19 puso de manifiesto las dificultades del sector público para aplicar las reglas de contratación pública en supuestos de ruptura del mercado. La crisis pandémica intensificó algunos de los problemas endémicos que aquejaban a la contratación pública: ausencia de planificación, centralización, sobredimensionamiento de los contratos frente a otras fórmulas de gestión, falta de especialización, falta de fijación de prioridades y adopción de medidas inacabadas (Díez Sastre, 2021: 263-265). En concreto, se experimentó la ausencia de mecanismos para facilitar la contratación conjunta dentro del Estado autonómico —a diferencia de la contratación conjunta de las vacunas a nivel europeo— y las dificultades para interpretar un ordenamiento jurídico denso, poco flexible y que impone numerosas cargas burocráticas. De hecho, la necesidad de ejecutar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia llevó a modificar algunas normas de contratación pública con el fin de agilizar los procedimientos y eliminar barreras y cuellos de botella. La norma de referencia en este sentido es 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 que introduce modificaciones tanto desde el punto de vista organizativo como procedimental. No se entiende bien que, si estas medidas no suponen una merma de garantías —como afirma el legislador—, no se extiendan a toda la contratación pública.

Por último, la invasión rusa de Ucrania ha producido una nueva crisis energética y elevados índices de inflación. Esta situación ha conducido a algunos entes del sector público a recurrir a prestaciones de servicios energéticos al margen de la legislación de contratos, al quedar desiertas numerosas licitaciones. Asimismo, han tenido lugar numerosos problemas en la ejecución de contratos especialmente afectados por la subida de precios, debido a los

límites que imponen las normas de revisión de precios y de modificación de los contratos públicos.

Esta descripción del pasado reciente de las normas de contratación pública pone de manifiesto el protagonismo del Estado y de la legislación básica en este ámbito. Desde el punto de vista del reparto de poder, puede convenirse en que la legislación básica dictada con base en el artículo 149.1.18.^a CE es especialmente densa, a lo que ha contribuido la interpretación por el Tribunal Constitucional de la competencia básica estatal en esta materia —sin ánimo de exhaustividad, SSTC 179/1992, de 13 de noviembre, 162/2009, de 29 de junio, 84/2015, de 30 de abril y 68/2021, de 18 de marzo (Díez Sastre, 2022a: 341 ss.)—. Se permiten novedades para hacer una tramitación más ágil y eficaz, pero no cabe regular de forma completa nuevos procedimientos de licitación. Se deja, así, poco espacio para la adaptación de las reglas de contratación pública a lo largo del territorio nacional o para el ensayo de algunas soluciones que puedan contribuir a mejorar las compras públicas, dentro del respeto a los principios de la contratación pública.

1.2. Rasgos característicos de la contratación pública en España: actores y agentes intervinientes

En la contratación pública aparecen dos partes claramente diferenciadas: las entidades contratantes o adjudicadoras y los operadores económicos. Comenzando por los operadores económicos, hay que destacar la amplitud de este concepto en el Derecho europeo con el fin de permitir la contratación con aquel sujeto que es capaz de ofrecer la mejor oferta disponible en el mercado desde el punto de vista de la relación calidad-precio (Considerando 14, art. 1.10 Directiva 2014/24/UE). Por esa razón, se considera que una entidad del sector público puede ser un operador económico, si es capaz de prestar servicios en el mercado. En el mismo sentido, no se ponen barreras a los posibles operadores privados, más allá del cumplimiento de las condiciones oportunas de solvencia económica, técnica y profesional y la ausencia de estar incurso en prohibiciones de contratar. La Directiva afirma expresamente que no cabe exigir una forma jurídica determinada, ni siquiera tener personalidad jurídica (Considerando 14 Directiva 2014/24/UE). Es importante tener en cuenta esta previsión cuando en el Derecho interno se impide habitualmente la contratación con comunidades de bienes debido, precisamente, a su forma jurídica.

Los operadores económicos en la Unión Europea y, muy especialmente, en España, son habitualmente pymes y trabajadores autónomos. Por esa razón, no se ha conseguido fomentar de manera relevante la internacionalización en las licitaciones: esto es, que los contratos se adjudiquen a operadores econó-

micos de una nacionalidad distinta a la entidad adjudicadora. El acceso de las pymes y de los autónomos a la contratación pública no es sencillo, debido a la existencia de múltiples barreras. Las normas jurídicas son muy complejas en este ámbito y también lo son los procedimientos de contratación pública, a pesar de los intentos sucesivos de simplificación que, sin duda, han contribuido a cierta mejora —piénsese en el Documento Europeo Único de Contratación o en las declaraciones responsables relativas al cumplimiento de los requisitos previos—, y de la implantación de los procedimientos electrónicos (Reynaers *et al.*, 2021: 77). Sin duda, uno de los principales retos a los que se hace frente en la contratación pública contemporánea es facilitar el verdadero acceso a las pymes como contratistas y no únicamente como subcontratistas de empresas de mayor tamaño.

Desde el punto de vista de las entidades contratantes, hay que destacar el elevado número de entes del sector público que deben someterse a las prescripciones de la legislación de contratos públicos dentro del Estado autonómico. Junto a las Administraciones territoriales, existe una pluralidad de entidades del sector público instrumental o institucional —en el Inventario de entes del sector público aparecen 448 entes dependientes de la Administración General del Estado; 1.331 entes adscritos a las Comunidades Autónomas; 2.718 entidades vinculadas a las entidades locales; y 579 entes adscritos a varias Administraciones¹—. No es una anomalía que en los Estados fuertemente descentralizados exista un elevado número de entidades adjudicadoras. El problema está, como se verá más adelante, en la falta de promoción de la contratación conjunta y en la falta de flexibilidad para adaptar las normas de contratación a la capacidad técnica de cada una de ellas atendiendo al impacto económico que pueda tener su actividad contractual en el mercado. Esta cuestión afecta especialmente a las pequeñas entidades locales, debido a la gran asimetría existente dentro del mapa municipal; así como a ciertas entidades instrumentales, sobre todo aquellas creadas para la gestión de servicios públicos. En este segundo caso, hay que destacar cómo la LCSP de 2017 ha «administrativizado» el régimen jurídico aplicable a las entidades instrumentales, con independencia de su naturaleza jurídico-pública o jurídico-privada, haciéndolo más exigente. Muchas entidades no han sido capaces de adaptarse al ritmo necesario a las nuevas reglas de contratación, dando lugar a numerosos problemas en la práctica.

¹ Última consulta: 9 de junio de 2023.

1.3. Planteamiento

En el escenario descrito, el trabajo que sigue a continuación trata de ordenar cuáles son las estructuras organizativas que participan en la contratación pública, atendiendo a las diferentes funciones que tienen atribuidas (apartado II). Tras exponer sus perfiles conforme a la normativa vigente, se realiza una reflexión sobre aquellas cuestiones que son objeto de mayor controversia en la práctica y que podrían dar lugar a posibles reformas normativas en el futuro. Ese análisis se complementa con una exposición del perfil de las personas responsables en el ámbito de la contratación pública (apartado III), identificando también aquellas posibles disfunciones o carencias a las que se ha de hacer frente.

La perspectiva del estudio realizado es fundamentalmente jurídica, en la medida en que se parte del material jurídico disponible, en particular, las normas aplicables, para trazar un mapa de los actores y agentes que intervienen en la contratación pública. Ahora bien, la ordenación de este material no está orientado a la solución de problemas estrictamente jurídicos, sino a la reflexión sobre las estructuras administrativas a las que conduce y la adecuación de estas a las funciones que se les atribuyen. En ese sentido, el estudio pretende trascender el plano del Derecho administrativo para situarse en un nivel de análisis más propio de la ciencia de la Administración pública, que atiende especialmente a los problemas que se plantean en la práctica de la contratación pública en conexión con la descentralización del poder propia del Estado autonómico. Se abordan, así, distintos factores institucionales (legislación y Administración pública), factores organizacionales (recursos humanos) que afectan a la adecuada gestión de la contratación pública (tomando la clasificación de Reynaers *et al.*, 2021: 22). Se pretende contribuir, de este modo, al debate en torno a las necesidades de mejora del marco regulador de esta importante actividad del sector público, que tanto impacto tiene en la esfera económica, pero también en la realización de las distintas políticas públicas.

II. TIPOS DE ADMINISTRACIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: DESAFÍOS A LOS QUE HACEN FRENTE

El Libro IV de la LCSP regula la organización administrativa para la gestión de la contratación. Se clasifican los órganos en órganos de contratación, órganos de asistencia y órganos consultivos. Esta estructura no da cuenta de la pluralidad de órganos que proyectan su función sobre la actividad contractual, condicionándola en gran medida. Por esa razón, a continuación, se pro-

pone una tipología de Administraciones atendiendo a su función. En ese sentido, se hace referencia a la Administración activa, que incluye a las entidades adjudicadoras (personas jurídicas), los órganos de contratación, los órganos de asistencia y los responsables del contrato. Seguidamente, se analizan los perfiles de la Administración consultiva y los retos a los que hace frente, así como de una Administración que se ha denominado «directiva», que no se regula en la LCSP, pero que proyecta su actividad sobre la contratación pública. Asimismo, se alude a la Administración revisora, formada por los órganos de recursos contractuales, que han revolucionado verdaderamente las vías de tutela y control de la legalidad de la actuación contractual pública. Finalmente, aunque la Ley incorpore a estos órganos dentro de la función consultiva, se expone la regulación y se formulan los desafíos de la Administración supervisora. Con esta tipología se espera ofrecer al lector un mapa completo de los actores y agentes involucrados en la contratación pública, así como una reflexión sobre los retos que deben afrontar cada uno de ellos.

2.1. Administración activa

2.1.1. Tipos de entidades adjudicadoras

La LCSP incorpora un concepto muy amplio de entidad del sector público (art. 3.1 LCSP), que incluye un amplio espectro de entidades: desde las Administraciones territoriales hasta entidades que participan en el mercado en competencia con sujetos privados, pero que están financiadas mayoritariamente o controladas, de forma directa o indirecta, por Administraciones públicas. Por supuesto, no todas ellas se someten al mismo régimen jurídico. El nivel más intenso de regulación de todas las fases de la contratación (preparación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y extinción) se aplica a las Administraciones públicas que, normalmente, celebrarán contratos administrativos, aunque también celebrarán algunos contratos privados (arts. 3.2, 25 y 26.2 LCSP). El segundo nivel de regulación se proyecta sobre los denominados poderes adjudicadores que no son Administración pública (art. 3.3 LCSP). Estos entes se caracterizan por estar financiados mayoritariamente o estar controlados, de forma directa o indirecta, por Administraciones públicas y por llevar a cabo actividades de interés general —aunque sea de forma residual— que no se someten a las reglas del mercado. Sus contratos tendrán naturaleza privada, lo que significa que su ejecución se regirá por el Derecho privado, muy modulado por reglas de Derecho administrativo; aunque la adjudicación será similar a la que deben realizar las Administraciones públicas (arts. 26, 317-320 LCSP). Finalmente, los entes que no son poder adjudicador son aquellos que, actuando en el mercado, tienen un vínculo con la Administración pública que

les obliga a contratar respetando los principios generales de la contratación pública, manifestados en algunas reglas de la LCSP (arts. 321-322).

Junto a estas diferencias en la regulación atendiendo a la entidad contratante, hay que precisar que las reglas de contratos serán más exigentes cuanto más elevado sea el valor estimado del contrato. Así, los contratos que superen los umbrales de armonización que fija el Derecho europeo tendrán que seguir procedimientos y obligaciones de publicidad más complejas que aquellos que se sitúen en umbrales inferiores. La legislación establece horquillas relativas al valor estimado de los contratos para tratar de simplificar y agilizar los contratos a medida que su impacto económico en el mercado es menor (por ejemplo, umbral del contrato menor —art. 118 LCSP—, o del procedimiento abierto simplificado — art. 159 LCSP—).

En el marco del Estado autonómico, quizás el principal desafío al que debe hacer frente el legislador interno en este ámbito es la adecuada ponderación de los intereses en juego cuando establece las reglas de contratación en cada nivel territorial, atendiendo al valor estimado del contrato. En la actualidad, la homogeneidad de las normas de contratación pública plantea numerosos problemas de funcionamiento especialmente en el nivel local de gobierno (Reynaers *et al.*, 2021: 77-78). Por ejemplo, el umbral de la contratación menor es igual para todas las entidades del sector público, con independencia de su tamaño y, por tanto, de su capacidad para tramitar los procedimientos de contratación. Lo mismo sucede con los umbrales que permiten utilizar procedimientos más sencillos, como el abierto simplificado (art. 159 LCSP). Esto conduce a numerosas ineficiencias e incumplimientos de las reglas de contratación especialmente en el ámbito local. Al respecto, hay que analizar el impacto en el mercado de un volumen importante de la contratación local. Muchos contratos tienen una cuantía muy baja y no son capaces de atraer el interés de un elevado número de operadores. Sin embargo, es posible que esos contratos puedan tener un impacto relevante para el desarrollo y supervivencia del tejido productivo del entorno. Por esta razón, la ponderación que debería realizarse en la contratación de ese nivel territorial debería ser distinta a la referida a la contratación autonómica y estatal, que sí puede tener un impacto importante en el buen funcionamiento de las reglas del mercado y afectar verdaderamente a la competencia entre un volumen más alto de operadores interesados.

Esta perspectiva debe complementarse con la toma de conciencia de la capacidad institucional real de que disponen los diferentes tipos de entidades adjudicadoras en cada nivel territorial y de sus posibilidades de mejora. Los estudios realizados al respecto en el ámbito de la contratación pública española ponen de manifiesto las dificultades de las entidades locales para aplicar las

reglas de contratación pública (González y Navarro, 2018: 89 ss.). Se debe poner el acento, así, en la dotación de medios y en la especialización en este ámbito. Sobre esta cuestión se vuelve más adelante.

2.1.2. Órganos de contratación

En el Derecho español es habitual que existan distintos órganos de contratación dentro de una misma entidad adjudicadora. Esos órganos pueden tener naturaleza unipersonal o colegiada y celebran contratos en nombre de la persona jurídica o entidad en la que se integran. El ejercicio de sus competencias está sometido al régimen general contenido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de manera que cabrá realizar una delegación o desconcentración de las competencias para contratar en los términos previstos en el ordenamiento jurídico (art. 61 LCSP).

La concreción de los órganos de contratación y de sus competencias es fundamental para apreciar la necesidad que debe satisfacerse con el contrato y configurar, así, el propio contrato. En torno a esa decisión se proyecta un conjunto de normas que permite evitar el fraccionamiento irregular de los contratos públicos, que se produciría cuando una misma necesidad se trata de cubrir con varios contratos con el fin de eludir la aplicación de las normas de procedimiento y publicidad contenidas en la LCSP —por ejemplo, para beneficiarse de la adjudicación directa en los contratos menores (art. 118 LCSP)—.

Esta cuestión no ha planteado especiales problemas en la práctica hasta que la Directiva 2014/24/UE ha introducido una mención relativa a las unidades funcionales separadas que pueden existir en ciertos poderes adjudicadores, abriendo la puerta a la celebración de contratos diferenciados. Como ejemplo, se pone un colegio o una guardería, siempre que sea responsable de forma independiente de su contratación, porque tenga una línea presupuestaria separada de sus contratos y tome sus decisiones de contratación de forma independiente (Considerando 20 Directiva 2014/24/UE). Por su parte, el artículo 101.6 LCSP se refiere a la existencia de unidades funcionales separadas dentro de los órganos de contratación, aludiendo a las mismas características que se atribuyen a estas unidades en la Directiva. La legislación nacional considera entonces que un órgano de contratación puede tener unidades funcionales separadas, en lugar de señalar que son los poderes adjudicadores (personas jurídicas) los que pueden tener esas unidades.

Este salto introducido en la transposición ha alimentado las dudas en la interpretación de qué es una unidad funcional separada en el Derecho español. Se cuestiona, por ejemplo, si un concejal que ejerce competencias delegadas

del alcalde puede considerarse una unidad funcional separada para celebrar contratos distintos dentro de un mismo Ayuntamiento. Al respecto, hay que analizar las condiciones que debe reunir una unidad funcional separada de acuerdo con el Derecho europeo: llevar los procedimientos de contratación y tomar decisiones de compra de manera independiente atribuibles a la persona jurídica. Desde ese punto de vista, es claro que los órganos de contratación coinciden en su definición funcional con el concepto europeo de unidad funcional separada. No cabe entender, por tanto, que quepa una subdivisión dentro de los órganos de contratación. Tampoco se puede interpretar que una delegación de la competencia permite crear unidades funcionales separadas (Campos Acuña, 2018), puesto que el órgano delegado carecería de la autonomía en el ejercicio de la competencia que exige el Derecho europeo. Esta cuestión ha dado lugar a distintas interpretaciones y tiene la suficiente importancia como para que sea objeto de una adecuada clarificación por el legislador básico.

Más allá de esta cuestión, hay que destacar la escasa regulación existente en torno a la preparación del expediente dentro de las distintas organizaciones; esto es, quién debe preparar los distintos documentos y en qué orden debe fluir el expediente. Este margen abierto por el legislador puede ser una buena oportunidad para adaptar la forma de abordar la preparación del contrato en cada organización y aprovechar al máximo de las capacidades de las que se dispone. De lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en disfunciones derivadas de la falta de comunicación o de la existencia de distintos criterios dentro de la organización.

Por último, hay que hacer referencia a la creación de centrales de contratación, que juegan un papel muy importante para hacer más eficiente la contratación, en especial, en un Estado fuertemente descentralizado. Las centrales de contratación son servicios especializados que pueden adquirir obras, servicios y suministros (art. 227 LCSP). La LCSP regula el sistema estatal de contratación centralizada que adquirirá suministros, obras y servicios que se contraten de forma general cuando así lo declare el Ministro de Hacienda y Función Pública. Las entidades del sector público estatal pueden solicitar la adhesión a través de acuerdos cuyo contenido y procedimiento se fijan por Orden ministerial (art. 229 LCSP). En el ámbito autonómico y local, cabe crear centrales de contratación. En el concreto caso de los entes locales es el Pleno el órgano competente para adoptar esta decisión. Además, tanto Comunidades Autónomas como las Ciudades Autónomas y las entidades locales pueden acordar la adhesión al sistema estatal o a cualquiera de los sistemas creados en el marco de la ley (art. 228 LCSP). En concreto, las entidades locales pueden adherirse al sistema estatal, a las centrales de contratación autonómicas o de otras entidades locales o a las que creen las asociaciones de

entidades locales (D.A. 3.^a.10 LCSP). Es el caso de la central de contratación de la Federación Española de Municipios y Provincias.

La centralización de las compras ayuda a hacer más eficiente la contratación del sector público, sin embargo, es necesario depurar desde el punto de vista jurídico la naturaleza y alcance de los acuerdos de adhesión. Al fin y al cabo, la adhesión a una central de contratación supone ceder el ejercicio de las competencias para contratar a otra entidad. Por otro lado, el régimen jurídico que rodea a esta decisión debería quedar claramente regulado en el reglamento de funcionamiento de cada central, con el fin de distribuir adecuadamente los riesgos que puedan derivarse de la adjudicación de los contratos correspondientes y de los posibles problemas que puedan surgir (Colás Tenas, 2015: 104-105).

En esta línea de precisión del ordenamiento jurídico, sería deseable que se concreten las fórmulas de contratación conjunta esporádica, que se regulan en la Directiva 2014/24/UE, pero no tienen un reflejo claro en la LCSP, y que pueden ser de utilidad para la adquisición de determinadas prestaciones por parte de varias entidades adjudicadores (Oller Rubert, 2018: 1866-1867). Algo similar sucede con la contratación transfronteriza, que aparece en el Derecho de la Unión Europea (Decisión 1082/2013/UE, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud) y que tan importante fue en la adquisición de las vacunas contra el COVID. La Estrategia de contratación pública de la Comisión Europea de octubre de 2017 tiene entre sus prioridades fomentar precisamente la contratación pública transfronteriza conjunta para favorecer a las pymes, mejorar la relación calidad-precio en los contratos y promover el aprendizaje recíproco entre los Estados miembros.

2.1.3. Órganos de asistencia

La complejidad del procedimiento de adjudicación de contratos públicos requiere la intervención de distintos órganos. En ese sentido, el legislador prevé la constitución en las Administraciones públicas de un órgano de asistencia al órgano de contratación, la denominada «mesa de contratación». El resto entidades adjudicadoras que no son Administración pública pueden crear órganos similares, pero no están obligadas a ello (Informe 2/2018, de la Abogacía General del Estado). El artículo 326 LCSP regula este órgano para la Administración General del Estado, sin carácter básico. Las Comunidades Autónomas establecen su propia regulación al respecto y, si no lo hacen, se aplica la regulación estatal con carácter supletorio. En las entidades locales, hay que atender a la D.A. 2.^a.7 LCSP, que sí tiene carácter básico y vincula en todo el territorio.

La mesa de contratación tiene como funciones principales calificar la documentación presentada, excluir, en su caso, a los candidatos o licitadores, proponer la calificación de las ofertas como anormalmente bajas, si es preciso, y formular la propuesta de adjudicación al órgano de contratación. Su composición se regula en la LCSP y debe publicarse en el perfil de contratante de cada entidad adjudicadora. Con carácter general, hay que interpretar que el titular del órgano de contratación no puede formar parte de la mesa: no tiene sentido que quien va a ser asistido forme parte del órgano de asistencia. Asimismo, tanto en el Estado como en las entidades locales, se asegura que haya en la mesa miembros con conocimientos jurídicos y de carácter económico-presupuestario. Para asegurar el carácter técnico de este órgano, se excluye en el nivel estatal la posibilidad de que los cargos representativos y el personal eventual formen parte de él. En el caso de las entidades locales se matiza esta regla para los electos locales. Se permite su participación, con un máximo de un tercio de los miembros del órgano. También en el Estado se prohíbe que forme parte de la mesa quien haya participado en la redacción de la documentación técnica del contrato, aunque esa regla se exceptiona para las entidades locales.

Junto a la mesa de contratación, la Ley obliga también a las Administraciones públicas a crear un comité de expertos cuando los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor tengan una ponderación mayor que los susceptibles de aplicación automática (art. 146.2 a) LCSP). Al igual que sucede con la mesa de contratación, se prevé una regulación especial para el ámbito local (D.A. 2.^a.8 LCSP). En ese caso, el comité puede estar formado por funcionarios de carrera o laborales fijos que tengan la cualificación adecuada, siempre que no hayan participado en la elaboración de los pliegos. En todo caso, debe haber un jurista especializado en contratación pública.

En este ámbito, puede apreciarse la sensibilidad de la legislación básica hacia las particularidades que presentan las entidades locales. Sin embargo, una vez más, se establece una regulación única para todas las entidades locales, sin atender a sus diferencias. De cara al futuro, uno de los desafíos es continuar fomentando la profesionalización de los miembros de estos órganos, así como su capacitación para valorar adecuadamente las ofertas presentadas y asegurar la detección de posibles prácticas colusorias, en la línea de lo prescrito en el artículo 150 LCSP.

2.1.4. Responsable del contrato

La LCSP prevé la figura del responsable del contrato. Se trata de la persona encargada del seguimiento del contrato, supervisando su ejecución y adoptando

las decisiones y dictando las instrucciones necesarias para asegurar la adecuada realización de la prestación (art. 62 LCSP). Las funciones que debe desempeñar pueden atribuirse a una persona física o jurídica dentro de la organización administrativa o ser objeto de externalización a través de un contrato de servicios —así, por ejemplo, puede contratarse a una empresa para que realice las tareas de seguimiento en la ejecución de un contrato del servicio de atención a domicilio, con el fin de controlar adecuadamente la calidad en la prestación del servicio y el nivel de satisfacción de los usuarios—. No obstante, en este segundo caso, deberá existir en última instancia un responsable del contrato que ejecuta las funciones del responsable del contrato celebrado en primer lugar.

Esta previsión denota el interés del legislador en mejorar la supervisión sobre la ejecución del contrato. Pero su escaso desarrollo pone de manifiesto que, todavía, se atribuye más peso a la fase previa a la adjudicación del contrato, con el fin de evitar una distorsión del mercado. Este es uno de los efectos de la europeización de los contratos públicos. En la práctica se percibe, sin embargo, una necesidad de mejora de los medios disponibles para realizar un adecuadamente seguimiento y control de la ejecución, que vaya más allá de la designación de un responsable del contrato. De nada sirve proyectar todas las cautelas sobre la adjudicación si después la Administración no es capaz de asegurarse de que las condiciones fijadas en el contrato se cumplen adecuadamente para satisfacer el interés general, empleando, en su caso, las herramientas que tiene a su disposición para reaccionar frente a posibles incumplimientos —penalizaciones, resolución contractual, etc.—.

2.2. Administración consultiva

El alto grado de especialización que exige la contratación pública justifica la creación de órganos consultivos en esta materia. Antes de la construcción del Estado autonómico existía un único órgano, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) del Estado, que ahora convive con los diferentes órganos creados a nivel autonómico (art. 330 LCSP)². La JCCA del Estado es un órgano colegiado con composición abierta a la participación del

² Hasta el momento existen 13 JCCA a nivel autonómico: Andalucía (Comisión Consultiva de Contratación Pública); Aragón (JCCA); Castilla y León (JCCA de Castilla y León); Cataluña (JCCA); Extremadura (JCCA); Galicia (JCCA); Islas Baleares (JCCA); Islas Canarias (JCCA); Madrid (JCCA); Murcia (Junta Regional de Contratación Administrativa); Navarra (Junta de Contratación Pública); Valencia (Junta Superior de Contratación Administrativa); y País Vasco (Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi). No tienen órgano consultivo propio: Asturias; Cantabria, La Rioja y Castilla-La Mancha.

sector privado. Se adscribe al Ministerio de Hacienda y Función Pública. La LCSP incorporó a su estructura un comité de cooperación en materia de contratación pública (art. 329 LCSP), en el que participan las Comunidades Autónomas y tienen representación las entidades locales. Tiene como funciones coordinar los criterios interpretativos de las normas de contratación, elaborar la Estrategia Nacional de Contratación Pública y proponer criterios de selección de actuaciones de supervisión, entre otras.

Las funciones de la JCCA se vinculan a la promoción de normas para mejorar la contratación, aprobar recomendaciones, informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración y coordinar las obligaciones de información que impone el Derecho europeo. Además, es el punto de referencia para la cooperación con la Comisión Europea y la encargada de elaborar y remitir cada tres años un informe sobre la licitación pública en España (art. 328 LCSP). Las consultas de las entidades locales se dirigen, bien a la JCCA del Estado o a la respectiva JCCA autonómica en función de la normativa aplicable.

La pluralidad de órganos consultivos que resulta del ejercicio de las competencias propias en el seno del Estado autonómico conduce, en algunas ocasiones, a la aparición de criterios opuestos y contradictorios para la solución de los mismos problemas. Esta situación produce confusión, tanto en los operadores económicos como en los miembros de la Administración activa. Un ejemplo paradigmático a este respecto se produjo en relación con la modificación de la contratación menor (art. 118 LCSP) en 2017. Las múltiples interpretaciones a las que dio lugar esta norma condujeron a una modificación legislativa que eliminó el precepto que dio origen al conflicto. Sería muy deseable crear algún tipo de órgano que permita la colaboración horizontal, respetando la distribución de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. De ese modo se podrían evitar importantes disfunciones en la práctica. En el ámbito de la contratación pública, los criterios de interpretación del ordenamiento jurídico que dirigen a la Administración provienen fundamentalmente de estos órganos, así como de los órganos de recursos contractuales, a los que se alude más adelante. La larga duración de los procesos judiciales y la continua actualización de las normas de contratos impiden que los órganos judiciales sean los protagonistas en esta tarea de dirección de la interpretación de las normas aplicables.

Junto a las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos equivalentes juegan un importante papel en la interpretación y aplicación de la normativa de contratación pública. La legislación exige la participación de estos órganos, tanto en los procedimientos de ejercicio de ciertas prerrogativas en la ejecución de los

contratos administrativos —en los términos fijados en el artículo 191.3 LCSP, de entre las que destaca la resolución del contrato (art. 195.1 LCSP)—, como en los procedimientos de revisión de oficio en el ámbito contractual (art. 41.1 LCSP); todo ello sin perjuicio de su participación en otros casos, como la aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales (art. 121 LCSP). En estos casos, sucede algo similar a lo relatado en relación con las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa. Hay que fomentar la colaboración entre los distintos órganos para buscar criterios uniformes que faciliten la aplicación de las normas en este ámbito.

2.3. Administración directiva

Bajo el concepto de Administración directiva se ha querido incluir a todos aquellos órganos que participan en la interpretación de las normas de contratación pública influyendo en la toma de decisiones de la Administración activa desde distintas perspectivas. En este sentido, cabe referirse al Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo, a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), a la Abogacía del Estado y a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC). Cada uno de estos órganos, en el ámbito competencial que tienen atribuido, interactúan con el fenómeno de la contratación pública de distinta manera: a través de informes de fiscalización en el caso del Tribunal de Cuentas, aprobando circulares en el caso de la IGAE o de la Abogacía del Estado y publicando guías, en el plano del *soft law*, si nos referimos a la CNMC. A los efectos de la tipología de Administraciones propuesta, estos órganos importan por la capacidad que tienen para dirigir la conducta del sector público en la aplicación de las normas de contratación pública y en el propio diseño de sus políticas públicas en este ámbito.

El problema que se plantea en ocasiones es la fragmentación de perspectivas que se produce en la aplicación de las normas de contratación pública por algunos de estos entes y órganos. Así, la CNMC se centra en los problemas vinculados a la competencia, pero la regulación de las compras públicas no solo se debe regir por ese principio, sino que debe ponderar la competencia en ocasiones junto a otros principios vinculados al interés general. Las necesidades que satisfacer a través de la contratación pública y los intereses en juego trascienden en gran medida la lógica económica que subyace a la competencia. Algo similar sucede con los órganos que se sitúan en la esfera estatal, pero proyectan sus criterios interpretativos para toda la contratación pública (Abogacía del Estado). La multiplicidad de actores que proyectan su actividad

sobre la contratación pública debe ir acompañada de una adecuada delimitación de la esfera y alcance de sus decisiones o recomendaciones.

2.4. Administración revisora

La revisión última de la legalidad de las decisiones administrativas en el ámbito contractual corresponde a los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ese sistema de recursos se completa por los recursos ordinarios en vía administrativa que rigen con carácter general: recurso de reposición y recurso de alzada, y por el recurso extraordinario de revisión (arts. 121 ss. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administración Común de las Administraciones Públicas, LPAC). Ahora bien, desde la transposición de las Directivas de recursos (89/665/CEE, 92/13/CEE y 2007/66/CE), los recursos administrativos ordinarios quedan desplazados en determinados casos por el denominado «recurso especial en materia de contratación pública» (arts. 44 ss. LCSP), cuyo conocimiento se atribuye a unos órganos administrativos especializados, los denominados órganos de recursos contractuales (arts. 45-46 LCSP). Este recurso se puede interponer contra determinadas decisiones previas a la celebración del contrato, contra el contrato mismo, en ciertas circunstancias, así como contra ciertas decisiones de ejecución (modificaciones) y otras decisiones (encargos a medios propios y rescate de concesiones) (art. 44.2 LCSP). El objeto impugnado debe producirse en el marco de uno de los contratos previstos en la Ley, que deben superar cierto umbral económico (art. 44.1 LCSP).

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) es competente para resolver el recurso especial en el ámbito del Estado (art. 45 LCSP). Además, este órgano es competente para conocer de los recursos interpuestos contra las decisiones contractuales adoptadas en las Comunidades Autónomas que no tienen órgano propio, así como Ceuta y Melilla —todas ellas han celebrado un convenio con el TACRC—. Junto a este órgano se han creado diez órganos de recursos contractuales autonómicos, que son competentes para conocer de los recursos interpuestos contra las decisiones contractuales adoptadas por las Comunidades Autónomas y los entes locales (art. 46 LCSP)³. Además, la LCSP prevé que los municipios de gran población y las

³ Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón; Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra; Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público; Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad

diputaciones provinciales puedan crear sus propios órganos de recursos (art. 46.4 LCSP). Esta posibilidad se ha criticado por la posible pérdida de imparcialidad, debido a la cercanía de estos órganos con los órganos de contratación, y por la excesiva fragmentación en los criterios de interpretación de la legislación de contratos que se produciría. Sería deseable que la planta de este tipo de órganos estuviera limitada, para evitar esos problemas. En esa misma línea, habría que institucionalizar las vías para armonizar criterios dentro de estos órganos, en un ejercicio de cooperación horizontal. Desde hace años los miembros de los órganos se reúnen de manera informal anualmente, pero dada la importancia de la función que realizan, sería deseable crear un régimen jurídico que establezca esa colaboración.

La especialización y agilidad de los órganos de recursos contractuales han motivado un giro copernicano en la resolución de conflictos en el ámbito de la contratación pública. De hecho, la LCSP redujo en 2017 los umbrales económicos de acceso a este recurso con el fin de mejorar la tutela de los operadores económicos y el control de la legalidad. Sin duda, la tendencia en el futuro parece ser la ampliación de este recurso a más contratos y a más fases de la contratación —especialmente la fase de ejecución—. El propio Consejo General del Poder Judicial presentó propuestas en la fase más aguda de la pandemia (7 de abril y 6 de mayo de 2020) para ampliar el ámbito de aplicación del recurso especial a todo tipo de contratos y convertirlo en una vía obligatoria de impugnación, previa al contencioso-administrativo. Uno de los principales retos, si se avanza en esa dirección, estará en la adecuada dotación de medios personales, materiales y técnicos (especialmente, tecnológicos) a estos órganos para que no desfallezcan en el intento (Díez Sastre, 2021: 272). Las memorias de actividad han mostrado las dificultades para hacer frente al aumento del volumen de recursos cuando se redujo el umbral económico con la LCSP. Asimismo, hay que asegurar su imparcialidad e independencia con un estatuto adecuado a la función que desempeñan —que puede caracterizarse como «cuasijurisdiccional»—. En el caso del TACRC, que conoce de los recursos de numerosas Comunidades Autónomas, así como de la Administración General del Estado, esto debería pasar, a mi juicio, por revisar la política de colaboración con la Abogacía del Estado que se encarga de realizar las ponencias de las resoluciones del Tribunal (Díez Sastre, 2022b: 141).

Autónoma de Canarias; Comisión Jurídica de Extremadura; y Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.

2.5. Administración supervisora

Como elemento de cierre de la tipología de Administraciones vinculadas a la contratación pública, hay que referirse a la Administración supervisora. La Directiva 2014/24/UE se refiere a la necesidad de que los Estados miembros cumplan con una función de supervisión de la contratación pública a través de una o varias autoridades, organismos o estructuras (art. 83). Esas autoridades o estructuras deben poder poner en conocimiento de los órganos competentes los posibles incumplimientos que detecten. Además, los resultados de su actividad supervisora se comunicarán a través de informes dirigidos a la Comisión Europea cada tres años.

Este mandato se ha satisfecho en España con la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIResCon) (art. 332 LCSP). Es un órgano colegiado de la Administración General del Estado con independencia orgánica y funcional, que no acepta instrucciones de ninguna entidad pública o privada. Los titulares de la presidencia y de las vocalías son funcionarios de carrera con especialización mínima de 10 años en materias relacionadas con la contratación pública, que tienen un régimen de independencia e inamovilidad durante el período de su mandato. La Oficina puede contar con un Consejo Asesor. Además, en la OIResCon se integra la Oficina Nacional de Evaluación, que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y servicios (art. 333 LCSP). La forma en que se integra la OIResCon con la JCCA del Estado y su Comité de Cooperación, se expone de forma simplificada en la figura que aparece en el Anexo I.

Las funciones de la OIResCon se centran en coordinar la supervisión en el conjunto del sector público, velar por la correcta aplicación de las normas en este ámbito, promover la concurrencia y las buenas prácticas y verificar el cumplimiento de las normas de transparencia. Para el cumplimiento de estas funciones pueden realizar encuestas, investigaciones, informes, estudios y dictar instrucciones. Los informes de supervisión realizados hasta el momento han incrementado de forma exponencial la información disponible sobre la contratación en España, permitiendo un mejor análisis de su régimen jurídico y de los problemas que plantea en la práctica. En el futuro, es previsible una mejora de la calidad de los datos, que contribuya a mejorar la adopción de decisiones, especialmente normativas y de políticas públicas.

Por otro lado, hay que destacar que la posibilidad de OIResCon de dictar instrucciones ha dado lugar a algunos problemas en la práctica. Hasta el momento, solo se ha hecho uso de esta posibilidad una vez, para dictar la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero de 2019, en relación con la regulación

de los contratos menores en la LCSP (art. 118 LCSP, en su redacción originaria). Su aprobación suscitó el debate en torno a la capacidad de la OIResCon para vincular con sus instrucciones a todos los entes del sector público de los distintos niveles territoriales. Algunos autores se manifestaron a favor de esta vinculación para todo el sector público (Gimeno y Moreno, 2019; Martínez Fernández, 2019); otros mostraron su oposición a esta interpretación, que se consideraba contraria al sistema constitucional de reparto de poder en esta materia (Jiménez Asensio, 2019; Díez Sastre, 2019). Finalmente, el Tribunal Constitucional confirmó la obligatoriedad de estas instrucciones exclusivamente para el sector público estatal (STC 68/2021, de 18 de marzo), lo que no ha impedido que, en la práctica, la instrucción dictada se haya considerado *de facto* vinculante por muchos órganos de contratación. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha salvaguardado la competencia de las Comunidades Autónomas para crear sus propios órganos de supervisión y regulación de la contratación pública, dentro del ámbito de sus competencias, así como para aprobar su propia Estrategia de Contratación, que deberá ser coherente con la aprobada por el Estado, con base en el artículo 334.8 LCSP (STC 68/2021, de 18 de marzo). De momento ninguna Comunidad Autónoma ha creado un órgano de estas características. Habrá que esperar al desarrollo que puedan tener estas estructuras administrativas de supervisión en el futuro.

III. PERFIL DE LAS PERSONAS RESPONSABLES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La evolución de las normas de contratación pública ha incrementado su complejidad desde un punto de vista técnico-jurídico. Se trata de un ámbito del ordenamiento jurídico con numerosas barreras de entrada, cuya aplicación exige un elevado nivel de especialización. Esta dificultad desemboca en la existencia de pocos profesionales cualificados, especialmente en el ámbito de las entidades locales, y en la concentración de un elevado volumen de trabajo (González y Navarro, 2018: 93, 95). A esto hay que sumar la inexistencia de verdaderos itinerarios de profesionalización en este ámbito, que se suplen a través de canales informales (González y Navarro, 2018: 97-98).

Las normas de contratación pública han tendido progresivamente a una profesionalización de las compras públicas y al reforzamiento de las normas de integridad y de prevención de conflictos de intereses. Todo ello supone un alejamiento de las decisiones técnicas de contratación pública de las autoridades, que deben tener un papel de dirección política, pero no de gestión administrativa directa. Así se ha visto, por ejemplo, en las reglas de composición de las mesas de contratación. Sin embargo, todavía quedan espacios donde la

separación de las funciones de dirección política y de gestión administrativa es difícil de acometer. Esto es así especialmente en el ámbito local. La LCSP, al igual que la normativa anterior, realiza una distribución de competencias entre los órganos de gobierno atendiendo al tipo de contrato, su valor estimado y su duración (D.A. 2.^a LCSP). En ese sentido, se diferencia entre los municipios de régimen común —en los que el reparto se realiza entre el alcalde y el pleno— y los municipios de gran población —en los que se realiza una distribución competencial a tres: alcalde, junta de gobierno local y pleno—. Es habitual, además, que el ejercicio de algunas de esas competencias se delegue en concejales concretos, para la celebración de los contratos vinculadas a sus áreas de gobierno. Esta participación directa de los electos locales en los procedimientos de contratación pública, bien como miembros de la mesa de contratación o como titulares de órganos de contratación, ejerciendo competencias propias o delegadas, puede conducir a algunas tensiones en la gestión de la contratación (Reynaers *et al.*, 2021: 110-111).

Por otro lado, a nivel interno, la contratación pública se ha abordado desde un punto de vista jurídico. Por esa razón, el personal que se encarga de la preparación, tramitación y ejecución de los procedimientos de licitación tiene un perfil predominantemente jurídico. Esta situación plantea algunos problemas en la práctica. Por un lado, hay que tener en cuenta que la contratación pública está dirigida, más allá de otras finalidades complementarias, a la satisfacción de las necesidades públicas. Para ello hay que conocer bien los distintos sectores de actuación y las soluciones que ofrece el mercado. Tener formación jurídica no garantiza ese conocimiento. En ese sentido, en el seno de las organizaciones administrativas se trata de involucrar a las personas con conocimientos técnicos en los procedimientos de contratación con el fin de desarrollar, fundamentalmente, los pliegos de prescripciones técnicas. El problema reside, en muchas ocasiones, en los problemas de comunicación entre este personal técnico y el personal jurídico, que muchas veces se sitúan en unidades administrativas distintas sin que existan adecuados canales de intercambio de información y de criterios (Reynaers *et al.*, 2021: 89). Desde el punto de vista de la gestión administrativa, hay que hacer frente a estos problemas que dificultan en muchas ocasiones la implementación de las normas de contratación y la satisfacción del interés general a través de las compras públicas.

IV. CONCLUSIONES

La tipología de Administraciones que proyectan su actividad sobre la contratación pública en el Estado autonómico pone de manifiesto la dificultad de aunar criterios en una materia muy compleja, que se aborda desde perspectivas

diversas en atención a distintas funciones administrativas. En este escenario una conclusión clara es la necesidad de dictar mejores normas que eviten interpretaciones contradictorias. La excesiva densidad de la legislación básica no solo pone de manifiesto una tendencia a recentralizar la toma de decisiones sobre cómo se debe contratar en España, también introduce demasiados criterios directivos que no siempre dirigen adecuadamente la conducta de una pluralidad de entidades contratantes, de características diversas. En esa misma línea, allí donde existen órganos, a nivel estatal y autonómico, es necesario profundizar en la creación de estructuras de cooperación horizontal, que ayuden a unificar criterios, evitando la confusión que se introduce en muchas ocasiones en torno a la forma en que se deben aplicar las normas.

Por otro lado, hay que admitir que la complejidad del mercado y de las necesidades públicas que deben satisfacerse a través de los contratos justifican, cada vez más, un mayor contacto de las entidades contratantes con los operadores económicos, para conocer o diseñar conjuntamente las soluciones posibles, así como una mayor necesidad de negociación en procedimientos de licitación flexibles. Estas tendencias se oponen a una cultura de contratación pública rígida, excesivamente juridificada. En el marco de los principios de contratación pública y del amplio margen que tienen los Estados miembros por debajo de los umbrales europeos de armonización, sería preciso adaptar las normas a una ponderación adecuada entre la satisfacción del interés general y el impacto de la contratación pública de cada entidad en el mercado. La clave para garantizar el buen funcionamiento del sistema parece residir en la especialización y profesionalización del personal responsable de las compras públicas, dentro de una cultura de integridad que, en España, está enraizada en el Derecho de la función pública y del empleo público. De ese modo, se podría avanzar hacia una contratación pública más eficiente, así como un mayor nivel de cumplimiento normativo.

REFERENCIAS

- CAMPOS ACUÑA, C. (2018). «¿Son los Concejales Unidades Funcionales Separadas para tramitar contratos menores?». *Informe JCCA Expediente 9/18*. <concepcioncampos.org>. Disponible *online*.
- COLAS TENAS, J. (2015). «Las centrales de contratación provinciales». *Cuadernos de Derecho Local*, 38: 81-115.
- DÍEZ SASTRE, S. (2019). «La obligatoriedad de las instrucciones de la OIRESCON», *Blog IDLUAM*, 6 de marzo de 2019. Disponible *online*.
- DÍEZ SASTRE, S. (2021). «¿Cambiará la pandemia el derecho de la contratación pública?». *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, núm. extra 1 [«Derecho

y política ante la pandemia: reacciones y transformaciones. Tomo I. Reacciones y transformaciones en el Derecho público», F. Velasco Caballero y B. Gregoraci Fernández (coords.)], 257-272.

DÍEZ SASTRE, S. (2022a). «Márgenes para la actuación autonómica en el ámbito de la contratación administrativa». En D. Utrilla Fernández-Bermejo (dir.), *El Derecho administrativo de Castilla-La Mancha: diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel*. Madrid: Iustel, 347-378.

DÍEZ SASTRE, S. (2022b). «Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de contratación pública». En A. Egea de Haro (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa 2022*, Madrid: CGPJ, CEPC, Cátedra de Gobierno Abierto UCLM, UAM, 119-60.

GIMENO FELIÚ, J. M.^a y MORENO MOLINA, J. A. (2019). «La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON) como bóveda de la arquitectura de regulación y supervisión de la contratación pública». *OBCP*, de marzo de 2019. Disponible *online*.

GONZÁLEZ MEDINA, M. y NAVARRO GÓMEZ, 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.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2019). «Las instrucciones de la oficina “independiente” de regulación y supervisión de la contratación». *Hay Derecho – Expansión*, 7 de marzo de 2019. Disponible *online*.

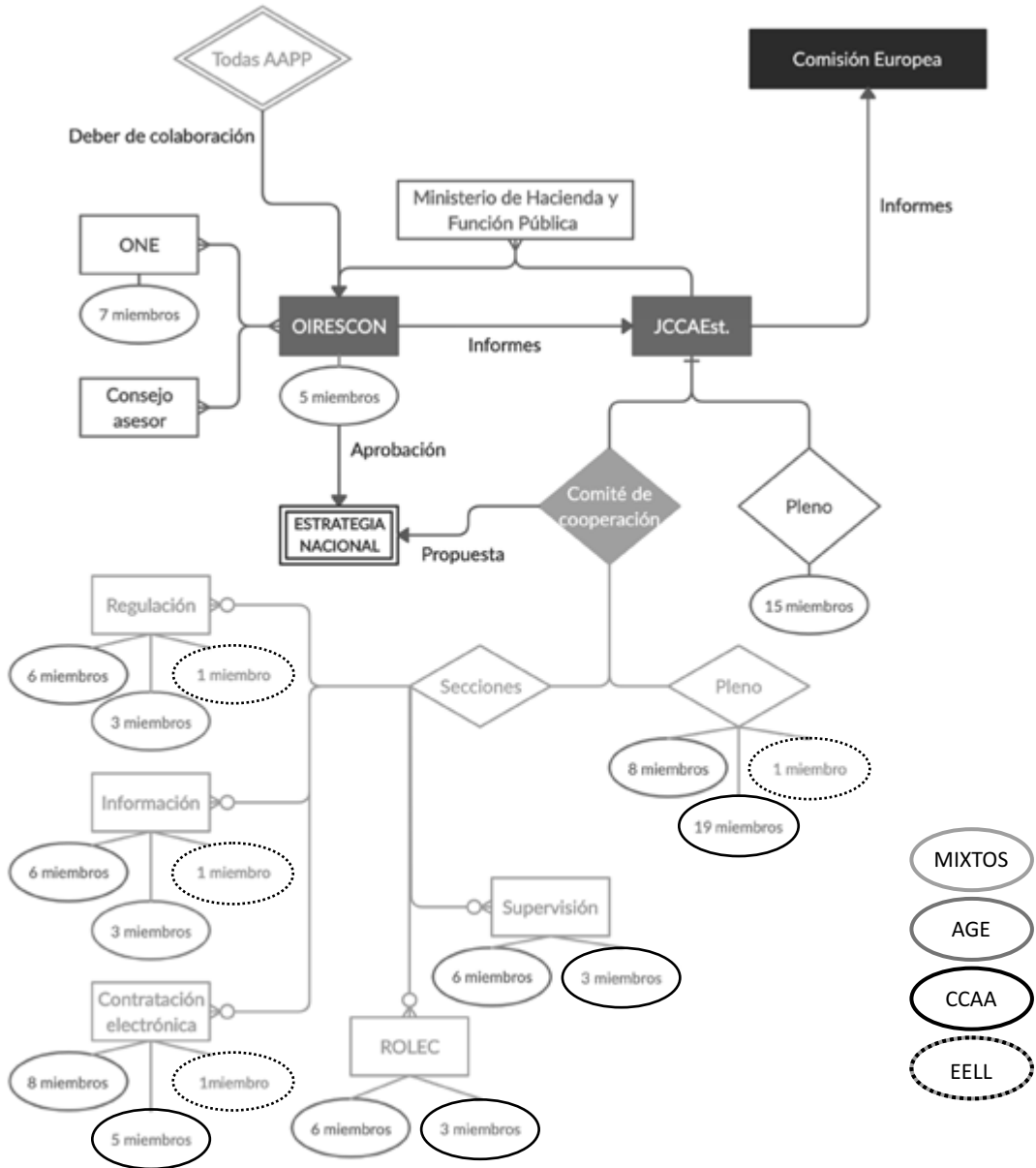
MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. M. (2019). «La instrucción vinculante 1/2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación: ¿el “cerco” definitivo a los contratos menores?». *OBCP*, 6 de junio de 2019. Disponible *online*.

OLLER RUBERT, M. (2018). «Centrales de Contratación». En I. Gallego Córcoles y E. Gamero Casado (dirs.), *Tratado de contratos del sector público*, Tomo II. Valencia: Tirant lo Blanch, 1855-1875.

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*. Madrid: INAP.

ANEXO

Figura 9.1. Estructuras administrativas de supervisión en la contratación pública conforme a la LCSP



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO X

INSTRUMENTOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS. LOS CASOS DE ESPAÑA, ITALIA Y FRANCIA EN PERSPECTIVA COMPARADA

*María Ángeles Abellán López
Gonzalo Pardo Beneyto
Universitat de València*

I. PROPÓSITO DEL CAPÍTULO¹

La rendición de cuentas se ha convertido en una fórmula de gestionar el cambio y el crecimiento en un entorno incierto que observa atentamente la actividad de los gobiernos. Así, los sistemas de rendición de cuentas figuran como piezas fundamentales de la gobernanza democrática para garantizar que las instituciones públicas se comportan de forma justa, evitan el abuso de poder y desempeñan sus funciones con eficacia.

Con todas las cautelas necesarias, ya que no se pretende agotar sus posibilidades de encuadramiento, la rendición de cuentas o *accountability*, ha sido conceptualizada como: a) una virtud o un mecanismo (Bovens, 2010); b) una relación o un proceso (Dubnick, 2005; Mulgan, 2003); c) una lógica de responsabilidades múltiples (Romzek y Dubnick, 1998); y d) una suerte de interpelación o secuencia de presentación de informes periódicos (Hertzog, 2016). La variedad de enfoques que teorizan sobre la rendición de cuentas suele destacar cuatro

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación emergente “Los sistemas de gestión de la integridad en el ámbito local de la Comunitat Valenciana (2015-2022): Diagnóstico, retos y experiencias (GESINLOC)” con referencia CIGE/2022/127 y financiado por la Conselleria d’Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital, Generalitat Valenciana.

criterios inherentes: quién debe rendir cuentas, sobre qué se ha de rendir cuentas, cómo hay que rendir cuentas y ante quién se rinde cuentas. En todo caso, la información es la materia prima de la rendición de cuentas.

Tomando este elemento como referente, el presente trabajo se enfoca en una modalidad empírica de rendición de cuentas: la presentación de informes gubernamentales periódicos. El propósito del capítulo es analizar tres ejemplos reales, concretos y actuales sobre el ejercicio de la rendición de cuentas de los gobiernos de España, Italia y Francia. A través del examen de los instrumentos implementados *Cumpliendo* para España, *Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo* para Italia y el *Baromètre des résultats de l'action publique* para Francia, se analizan y se comparan sus principales orientaciones y procedimientos.

Para tal fin, se ha utilizado una metodología cualitativa consistente en el análisis documental comparado, a través de fuentes textuales de los gobiernos, la legislación producida y el seguimiento de las respectivas *websites*. El análisis comparado ha generado un sistema de códigos que, fundamentalmente, informa tanto del léxico más frecuente en los documentos por cada país como el examen de los objetivos, del objeto de la rendición de cuentas, así como de los destinatarios de esa información.

Los hallazgos nos permiten afirmar que, como instrumento político y en función de los propósitos perseguidos por cada país, los tres casos comparten un carácter en términos de buen gobierno, así como de transparencia en la actuación de los poderes públicos. De hecho, este ejercicio de rendición de cuentas sigue la tendencia actual de anticiparse de manera voluntaria y proactiva para suministrar información sin esperar a ser interpelado.

Sin embargo, existen notables diferencias en los enfoques adoptados por los gobiernos español, italiano y francés. La rendición de cuentas de España se ha diseñado con un alcance político más extenso y plural. Por su lado, la rendición de cuentas italiana se formula con una orientación muy influida por el derecho, enfocada al control y vigilancia de la implementación de los decretos. Finalmente, el instrumento de rendición de cuentas de Francia hay que examinarlo bajo el telón de fondo de la modernización político-administrativa siendo su propósito principal chequear el avance de las reformas de la transformación del Estado, con un enfoque de proximidad.

Después de esta introducción, el plan de exposición de este capítulo sigue con un planteamiento de las bases teóricas sobre la rendición de cuentas que, por un lado, facilitan una mejor asimilación de los contenidos y, por otro, sirven como elemento contextualizador de los casos empíricos. A continuación, se ofrece el núcleo de este estudio centrado en el análisis comparado de los

instrumentos de rendición de cuentas de los gobiernos de España, Italia y Francia. Para cerrar el capítulo, se formulan unas consideraciones finales. Por último, cabe advertir que se ha procurado utilizar un lenguaje inclusivo a lo largo de este trabajo y la redacción del masculino universal obedece a razones de economía lingüística

II. UNA DIFÍCIL CONCEPTUALIZACIÓN PARA UN TÉRMINO INCUESTIONABLE

En los estudios sobre rendición de cuentas en la Administración pública, la complejidad y tentativas por definir el concepto han ocupado un lugar central (Bovens, Goodin y Schillemans, 2014; Koppell, 2005; Romzek y Dubnick, 1987; Samaratunge y Alam, 2021). De hecho, Bovens (2010) teorizó sobre si la rendición de cuentas puede concebirse como una virtud o un mecanismo bajo la premisa de que se trata de una relación entre un actor y un foro². Por su lado, Romzek y Dubnick (1998) formularon la rendición de cuentas desde el marco conceptual de las responsabilidades múltiples, para identificar el entramado de relaciones diversificadas y plurales en la que los modelos jerárquicos weberianos son insuficientes para la complejidad.

Se acepta que el modelo de intercambio entre los actores y los foros se dinamiza en tres pasos: información, debate y consecuencias (Romzek y Dubnick, 1987; Mulgan, 2003). El modelo teórico del proceso se inicia con la fase de información en la que un actor explica sus acciones ante el foro de rendición de cuentas centrándose en resultados, indicadores, procedimientos, informes, estadísticas, etc. A continuación, el foro evalúa este testimonio pudiendo solicitar información adicional y plantear preguntas. Al final, el foro se encarga

² Considerar la rendición de cuentas como virtud o como mecanismo, en última instancia, obedece a dos tradiciones políticas diferentes. En los Estados Unidos, la rendición de cuentas se considera un atributo, una cualidad de los empleados públicos y su estudio se aborda desde una óptica normativa evaluativa siendo el comportamiento de los actores el centro de interés, así como los valores normativos que comporta. La rendición de cuentas se utiliza en este caso como un conjunto de estándares de comportamiento y enfatiza el deseo de actuar de manera responsable, transparente y equitativa (Bovens, 2010). En Europa, la rendición de cuentas posee una carga más descriptiva y menos normativa siendo conceptualizada como un instrumento o arreglo institucional por el que un actor debe justificarse ante un foro (Mulgan, 2003). Desde este ángulo, ya no se trata del comportamiento de las personas como de los arreglos institucionales que se acuerdan para generar la obligación de justificar y explicar la propia conducta. Ambos enfoques son importantes y complementarios en el estudio de la rendición de cuentas puesto que su objetivo es asegurar la gobernanza responsable (Bovens, 2010). En el presente capítulo, los autores hemos optado por entender la rendición de cuentas como mecanismo, en sintonía con la visión europea, siendo conscientes que optar una definición implica reducir el considerable alcance del concepto.

de evaluar la conducta del actor y, en la fase de las consecuencias, lo puede recompensar o sancionar.

En todo caso, la rendición de cuentas en el mundo real no suele seguir esta secuenciación tan ordenada, ya que las fases pueden simultanearse u omitir alguna de ellas. Lo cierto es que la popularidad del concepto lo ha convertido en una expresión que designa a cualquier mecanismo que haga que las instituciones respondan ante la ciudadanía (Mulgan, 2003) o que presenten de manera periódica informes, lo que redundaría en la necesidad que tiene la sociedad de información compartida (Hertzog, 2016). Así, una de las tendencias actuales se conoce como *accountability felt*³, que designa aquella rendición de cuentas esperada por el líder o directivo público que, sabiendo que sus decisiones serán examinadas en el futuro, se anticipa para ofrecer la información (Frink y Klimoski, 1998; Schillemans *et al.*, 2021).

En este escenario, los debates sobre la rendición de cuentas se han enfocado hacia la búsqueda de definiciones más consensuadas, la elaboración de tipologías más comprensivas y la construcción de modelos más adecuados para analizar las manifestaciones empíricas del mundo real. Asimismo, también ha sido objeto de atención preferente las dificultades a las que se enfrenta la rendición de cuentas destacando cuatro principalmente.

La primera dificultad se relaciona con su propia delimitación conceptual, ya que se vincula de manera frecuente a otros conceptos colindantes como transparencia, gobernanza, integridad o gobierno abierto (Chu *et al.*, 2016; Samaratunge y Alam, 2021). De hecho, cuando se consultan informes, memorias o documentos procedentes tanto de instituciones nacionales como internacionales, públicas o privadas, la rendición de cuentas suele ser una etiqueta que acompaña a la transparencia. La razón de fondo es que la rendición de cuentas solo puede ofrecerse cuando existe transparencia en la presentación de información y en la toma de decisiones. La transparencia permite que la rendición de cuentas se traslade de los círculos de poder a la ciudadanía como fuente de la soberanía popular. Como sostiene Bovens (2007), la rendición de cuentas en el sector público se ha convertido en un recurso retórico que sirve como sinónimo de muchas desideratas políticas vagamente definidas. Este reconocimiento es de gran calado porque de lo que se entienda por rendición de cuentas se derivan implicaciones prácticas para su formulación.

Una segunda dificultad reside en la naturaleza relacional del concepto que combina diferentes dimensiones. Así, la rendición de cuentas puede entenderse

³ Otras acepciones la traducen como sentido de la responsabilidad del líder y/o como la percepción que tiene una persona de su propia rendición de cuentas.

como una relación, un procedimiento o un instrumento para suministrar información. De esta forma, puede centrarse en los actores de la relación, en las partes interesadas, en el control, en los procedimientos y formatos, en las justificaciones y explicaciones o incluso en la calidad de la información (March y Olsen, 1995; Mulgan, 2000, 2003; Lerner y Tetlock, 1999; Romzek y Dubnick, 1987). La teoría sobre las responsabilidades múltiples (Romzek y Dubnick, 1998) asume que los agentes suelen enfrentarse a numerosos foros de rendición de cuentas interconectados siendo un ejemplo paradigmático la propia Unión Europea y la creación de sistemas complejos de rendición de cuentas donde los niveles se multiplican y generan entrecruzamiento de cadenas (Fisher, 2004; Schmitter, 2000).

La hibridez de la rendición de cuentas aparece como la tercera dificultad. El concepto de hibridez se refiere a una rendición de cuentas compartida entre instituciones públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, que prestan servicios con fondos públicos. La contratación externa, la colaboración público-privada, la regulación de mercados, la gobernanza en el diseño y la implementación de las políticas públicas son ejemplos de la rendición de cuentas híbridas (Dean, 2015; Benish y Mattei, 2020). El origen se encuentra en las tendencias modernizadoras de la nueva gestión pública (Hood, 1991; Osborne y Gaebler, 1992) que incorporaron novedosas estructuras organizativas y distintos regímenes jurídicos que diversificaron el sector público. Esta fragmentación en un amplio abanico de organismos autónomos representa un elemento central de la transición del gobierno a la gobernanza (Dommert y MacCarthaigh, 2016; Pierre y Peters, 2020) y que una parte de la literatura la describe como el «desmantelamiento de las estructuras públicas» (Pollitt y Talbot, 2003).

Por otro lado, el entorno actual de gobernanza de las instituciones públicas ha intensificado la colaboración entre múltiples instituciones desembocando en una rendición de cuentas total (Abellán-López, 2018). El marco de gobernanza difiere de la nueva gestión pública, básicamente, en dos aspectos: a) la nueva gobernanza pública se centra en los valores del sector público en contraposición a los valores del sector privado y b) la nueva gobernanza pública parte de las redes organizacionales en vez de las organizaciones individuales y sus relaciones con los clientes como hacía la NGP (Antiroikko *et al.*, 2011).

El corolario lógico implica que ante nuevas estructuras organizativas se requieren nuevos instrumentos, pero la evidencia demuestra que siguen conviviendo con las fórmulas tradicionales de rendición de cuentas (Mulgan, 2003; Jantz *et al.*, 2018). El foco de interés en las recientes investigaciones se ha desplazado en conocer cuáles son los nuevos mecanismos de *accountability*, cómo interactúan actores, normas y procesos en el entorno organizativo junto a la multiplicidad de las relaciones en la rendición de cuentas (Brandsma y

Schillemans, 2013; Grossi y Thomasson, 2015; Smyth, 2012). De manera que no existe un modelo estándar de rendición de cuentas y son las especificidades del contexto las que determinan el ajuste al tipo de organización, así como al objeto por el que se rinde cuentas.

Finalmente, la cuarta y última dificultad procede de la adaptación del término *accountability* a la lengua castellana, que se traduce por rendición de cuentas, responsabilidad o control. A veces, la rendición de cuentas y el control pueden confundirse, pero algunos autores insisten en que el control es más amplio que la rendición de cuentas (Christensen y Lægreid, 2011). El control puede ser *ex ante*, simultáneo y *ex post* mientras que la rendición de cuentas siempre es *ex post*. Además, la rendición de cuentas requiere la autonomía del actor como condición de posibilidad mientras que el control lo que hace es limitarla. En el proceso de rendición de cuentas no se trata solo de ser responsable (Salminen y Lehto, 2012) sino de anticiparse, identificar y definir respuestas (Willems y Van Dooren, 2012) así como obtener resultados medibles del desempeño. La proliferación de foros ha obligado a los actores a anticiparse siendo una práctica actual la rendición de cuentas voluntaria y proactiva, cuyo resultado acaba por ofrecer una suerte de ejercicio de transparencia. Esta anticipación para presentar informes periódicos de la acción pública suele alinearse con otro tipo de políticas como las de transparencia (Pardo-Beneyto, 2020). El siguiente apartado se dedica al análisis de los tres casos empíricos de los instrumentos de rendición de cuentas de los gobiernos de España, Francia e Italia, como un ejercicio anticipado de información destinada a sus diferentes foros.

III. EL EJERCICIO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN ESPAÑA, ITALIA Y FRANCIA

Este apartado está dedicado al análisis de los instrumentos de rendición de cuentas de los gobiernos de España, Francia e Italia, ya que la escala estatal favorece una visión más homogénea en términos comparativos. Como se trata de tres Estados miembros fundamentales de la Unión Europea, parecía pertinente profundizar en sus respectivas singularidades considerando que sus sistemas políticos difieren en las formas en que han de rendir cuentas. De esta manera, los tres instrumentos de rendición de cuentas examinados son *Cumpliendo* para España, *Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo* para Italia y *Baromètre des résultats de l'action publique* para Francia.

3.1. Nota metodológica

A partir de la documentación generada y publicada por los tres gobiernos, se ha realizado un análisis de contenido con la finalidad tanto de comprender

los textos como de obtener datos para establecer un marco comparativo⁴. La información documental se ha procesado con un *software* MAXQDA 2023, del que se han extraído las declaraciones y argumentos más representativos que sostienen esta investigación, como se comprobará en el análisis comparado.

La perspectiva comparada constituye una herramienta útil por varias razones: a) facilita conocer mejor la realidad de los casos estudiados; b) favorece el objetivo explicativo a través del examen de sus diferencias y c) permite una comprensión en términos y soluciones aplicados en otros países.

De manera sintética, la ordenación del procedimiento metodológico ha consistido en el diseño de una codificación propia para identificar los objetivos, el objeto y los destinatarios de la información ofrecida en el ejercicio de rendición de cuentas de los tres países europeos. Las fuentes textuales utilizadas proceden de los documentos gubernamentales, la legislación producida y el estudio de las respectivas *websites*.

La tabla 10.1 muestra los sistemas de códigos elaborados para el análisis comparativo:

Tabla 10.1. Sistema de códigos

Sistema de códigos	
Objetivo	Mejorar la escucha activa (participación)
	Optimizar la implementación de políticas públicas
	Incrementar de la eficiencia y eficacia
	Evitar costes de transacción
	Escrutar públicamente el grado de cumplimiento y previsión de los compromisos
	Aproximar la acción de gobierno a la ciudadanía
	Incentivar la transparencia
	Fortalecer la legitimidad
	Evaluar las actuaciones legislativas y el impacto

⁴ Al final del capítulo se incluyen los enlaces a las páginas principales consultadas cuyos materiales han sido tratados para este capítulo.

Sistema de códigos	
Objeto	Resultados de políticas públicas
	Datos Financieros
	Discurso de investidura
	Acuerdos entre partidos
	Comparecencias
	Planes modernización Fondos Europeos
	Documentos legislativos
	Compromisos del Gobierno
Destinatarios	Presidente de la República
	Administración Pública/Sector Público
	Ciudadanía
	Cortes Generales/Parlamento della Repubblica/Parlement français
	Medios de Comunicación
	Grupos de interés y <i>lobbies</i>
	Partidos Políticos
	Académicos, investigadores y universidades
	Sistema económico y financiero
	Unión Europea

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Análisis de los instrumentos de rendición de cuentas

Cada gobierno establece sus propios objetivos y medios para ejercer su acción política en función del contexto, de sus intereses y de los compromisos adquiridos. Comenzaremos este apartado ofreciendo una caracterización de los instrumentos de rendición de cuentas, identificando el léxico más utilizado en los documentos generados por cada país y, posteriormente, estableciendo las diferencias y semejanzas a partir del examen de los objetivos, el objeto de la rendición de cuentas y los destinatarios de esta información. Este método de trabajo facilita generar relaciones entre los conceptos para formular inferencias en cada caso.

La tabla 10.2 ofrece una visión general de las quince palabras más recurrentes en los documentos analizados, así como su frecuencia en términos cuantitativos. Cabe advertir que se han evitado las duplicidades, con independencia del género y del número, así como aquellas palabras vacías de contenido y categorías gramaticales como determinantes, pronombres, preposiciones o conjunciones.

Tabla 10.2. **Frecuencia de palabras documental según países**

	España	Frecuencia	Italia	Frecuencia	Francia	Frecuencia
1	Compromisos/ compromiso	232	Attuativi/ attuazione/atti	84	Projet/projets	273
1	Cuentas	144	Governo	54	Publique/publics	176
3	Gobierno	137	Provvedimenti	51	Transformation	127
4	Rendición	132	Programma	40	Action	91
5	Cumplimiento	102	Ufficio	25	FTAP ⁵	82
6	Ejercicio	74	Consiglio	23	État	74
7	Metodología	65	Leggi	21	Services	69
8	Iniciativas	53	Ministri	21	Gouvernement	60
9	Información	48	Monitoraggio	21	DIFP ⁶	54
10	Acción	45	Analisi	18	Politiques	54
11	Proceso	44	Presidente	16	Prioritaires	51
12	Análisis	39	Adozione	15	Mise	46
13	Resultados	32	Presidenza	15	Fonds	43
14	Ciudadanía	31	Disposizioni	13	Agents	41
15	URC ⁷	30	Previsti	12	Comité	40

Fuente: Elaboración propia.

⁵ *Fonds pour la transformation de l'action publique.*

⁶ *Direction Interministérielle de la Transformation Publique.*

⁷ Unidad de Rendición de Cuentas de la Presidencia del Gobierno de España. Su misión principal es el seguimiento y control de la programación y la implementación de la actividad gubernamental, que comprende la actividad del conjunto de los departamentos ministeriales, así como la preparación de la información y los mecanismos para la rendición de cuentas. (Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. BOE, núm. 178, de 27 de julio de 2021).

Tras una primera observación, puede constatarse que no existe un único lenguaje dominante o valorativo sobre la rendición de cuentas pudiendo combinarse tanto una orientación jurídica-legislativa, política o tecnocrática.

Los informes *Cumpliendo*⁸ de España utilizan una terminología de gestión con expresiones como análisis, metodología, información, procesos y resultados, lo que sugiere un marco orientado a la gestión del desempeño para generar valor público (Moore, 1998). Este enfoque centrado en el valor público pretende impulsar un cambio que supere el modelo burocrático tradicional hacia una gestión más eficiente. Su origen se encuentra en el auge de las reformas introducidas por la nueva gestión pública en su afán para modernizar los procedimientos y resultados de los asuntos públicos. España es el único de los países que menciona con frecuencia la palabra ciudadanía como destinataria de la rendición de cuentas, lo que muestra congruencia con el objetivo de aproximar el gobierno a la ciudadanía y reducir la brecha entre representantes y representados. La rendición de cuentas pretende que la ciudadanía conozca los efectos de esta creación de valor y que aprecie los esfuerzos político-administrativos realizados. Mediante este ejercicio, el gobierno de España ha buscado generar legitimidad, transmitir confianza en las instituciones y mejorar el conocimiento de la acción de gobierno (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Suchman, 1995). Este empeño se ha reforzado con el nombramiento de una comisión independiente experta encargada de modular el procedimiento, emitir recomendaciones y prefigurar una imagen de información integrada (Mintzberg, 1992; Subirats *et al.*, 2008).

Respecto a Italia, los documentos examinados parten de un planteamiento netamente jurídico, ya que su verdadera razón de ser es de control legislativo. El *Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo* es, por tanto, un instrumento para la rendición de cuentas enfocado al seguimiento de la actividad legislativa gubernamental desde su deliberación en el Consejo de Ministros hasta su aprobación definitiva y publicación en la *Gazzetta Ufficiale*. La finalidad es establecer un seguimiento tanto de las leyes implementadas como de las que no han sido adoptadas y de las previstas.

El modelo italiano de rendición de cuentas debe enfocarse desde el ángulo de la eficacia normativa, esto es, las leyes ordinarias (fuentes primarias) delegan la regulación sectorial de numerosos aspectos a los decretos o reglamentos (fuentes secundarias). El nudo se plantea con las leyes no autoaplicativas porque requieren de otras medidas normativas que la Administración Central del Estado debe implementar. Este es el punto que justifica el control, la vigi-

⁸ Informe «Cumpliendo». <<https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-i- semestre-2022.aspx>>.

lancia y el seguimiento que lleva a cabo el *Dipartimento per il programma di Governo de la Presidenza del Consiglio dei Ministri*. Sin estos decretos de implementación sobre las áreas de intervención (*policy*), los recursos asignados por ley no pueden ser desembolsados quedando bloqueados para sus destinatarios, de manera que la ciudadanía o las empresas no podrían acceder de ninguna manera a los caudales públicos.

Esta situación es resultado de una combinación de factores contextuales, técnicos y políticos como la creciente complejidad social, la necesidad de intervenir con urgencia frente a crisis sistémicas y la práctica establecida de derivar el desarrollo legislativo a decretos y reglamentos donde se definen los detalles operativos de las medidas previstas por la ley. Ello expresa las dificultades políticas para alcanzar acuerdos sobre el fondo del asunto y, con la transferencia de la decisión a un segundo nivel técnico, se desdibujan las tensiones políticas que pudiesen emerger (Camera dei Deputati XIX Legislatura, 1, 2023)⁹. Tales dificultades para poner en marcha los decretos de aplicación pendientes, cumplir con los compromisos y reducir el stock de decretos no implementados representaron un imponente desafío para los gobiernos de Giuseppe Conte, de Mario Draghi y lo sigue siendo para el gobierno de Giorgia Meloni. Así, la plena aplicación de una ley fundamental como la Ley de Presupuestos se encomienda a los decretos de ejecución que, si no son debidamente implementados en tiempo y forma, será inviable inyectar los recursos económicos asignados a las políticas públicas y a las áreas preferentes de intervención.

El ejercicio de rendición de cuentas se materializa ofreciendo un buscador actualizado para obtener información según el grado de ejecución con informes trimestrales de los principales resultados¹⁰. La metodología del seguimiento de la implementación se divide en tres fases que son: (i) la verificación de las medidas de ejecución previstas por las disposiciones legislativas (*Gazzeta Ufficiale*) que identifican las medidas de segundo rango remitidas a las Administraciones Centrales del Estado para su ejecución; (ii) la detección del estado de aplicación de las medidas administrativas y (iii) la difusión de datos sobre el estado de implementación de las medidas de ejecución¹¹.

⁹ Monitoraggio e Controllo dei provvedimenti attuativi delle leggi, n. 1, marzo 2023. Servizio per il controllo parlamentare. <<http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/CP0323A.pdf>>.

¹⁰ Ricerca provvedimenti attuativi: <<https://www.programmagoverno.gov.it/it/ricerca-provvedimenti/>>.

¹¹ Nota metodológica: <https://www.programmagoverno.gov.it/media/4759/nota-metodologica_dpg.pdf>.

El modelo italiano ofrece informes periódicos, análisis y estadísticas centrados en la actividad legislativa del Ejecutivo y los principales resultados del estado de implementación. El elevado número de producciones legislativas, que se remiten a los órganos gubernamentales para ejecutar las medidas, producen el efecto de concentrar la producción legislativa en el ejecutivo afectando la distinción entre función legislativa-ejecutiva y, en consecuencia, la dinámica gobierno y parlamento.

Finalmente, ya centrándonos en Francia, cabe destacar que es el único caso que menciona la palabra *État* como se aprecia en la tabla 10.2. Esta constatación resulta congruente con su trayectoria histórica puesto que la acción unificadora y centralizadora del poder político estatal constituyó la nación francesa. Difícilmente puede comprenderse la política gala sin captar que el Estado francés es el portador del interés general y prestador de los servicios públicos. Si se examina el instrumento de rendición de cuentas francés, se detecta un enfoque enmarcado en la búsqueda de legitimidad a través de la modernización de la gestión pública. Este afán reformista se ha presentado a los franceses de forma recurrente durante las últimas décadas. De hecho, comenzó a utilizarse en los años noventa para mejorar el funcionamiento de la administración. La búsqueda de eficacia se fue combinando con la necesidad de adoptar medidas más eficientes ahorrando costes de funcionamiento a través de diversos instrumentos como fue hasta 2012, la *Révision Générale des Politiques Publiques* (RGPP). Esta voluntad de reformar el Estado ha seguido vigente tanto con la *Modernisation de l'Action Publique* (MAP) hasta la actual *Direction Interministérielle de la Transformation Publique*¹² (DITP) que sustituye a *Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique* (SGMAP).

Los tres objetivos principales de la modernización de la acción pública francesa actuales son: a) optimizar la eficacia y la calidad de la gestión pública; b) mejorar las relaciones entre la administración y los ciudadanos y, c) simplificar/reorganizar la Administración del Estado. En el marco de esta modernización, se ubica el barómetro de resultados sobre el avance de las prioridades puestas en marcha por el gobierno francés concernientes a diferentes ámbitos sectoriales¹³.

¹² Decreto de creación de la DITP, encargada de liderar el proyecto de transformación pública diseñado por el gobierno francés desde 2017. <<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000031194412/>>.

También ejerce la secretaría del Comité de Expertos de la CAP22: <https://fichiers.acteurspublics.com/redac/pdf/20_07_2018_12_52_59Rapport_CAP22.pdf>.

¹³ El barómetro es elaborado por Etalab, que se ubica en la *Direction Interministérielle du Numérique* (DINUM) que tiene encomendada la transformación digital del Estado. <<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/barometre-des-resultats-de-laction-publique/>>.

Precisamente, este barómetro encarna el instrumento de rendición de cuentas que informa a la ciudadanía francesa del grado de desempeño de las reformas según las políticas prioritarias¹⁴ seleccionadas y ofrece indicadores de todos los departamentos, tanto metropolitanos como *d'outre-mer*. Asimismo, dos veces al año, los miembros del Gobierno se reúnen en un *Comité Interministerial de Transformación Pública (CITP)*¹⁵ para rendir cuentas sobre sus actuaciones en el ámbito de la transformación pública.

Una nueva mirada a la tabla 10.2 sirve para retomar el hilo sobre la frecuencia de palabras y puede apreciarse un lenguaje que acentúa el dinamismo en los asuntos públicos con expresiones como: *action, services, politiques, transformation*. Además, no puede pasar por alto la presencia de los acrónimos de las instituciones impulsoras como FTAP y DITP, así como la referencia a los recursos económicos con la palabra *fonds*.

Los tres casos comparten como denominador común los conceptos gobierno y acción. Como elemento diferenciador, los términos *politiques* y *État* solo son mencionados por Francia mientras que España es el único país que menciona ciudadanía y compromiso (reforzado por la palabra cumplimiento). Por su lado, Italia hace un especial hincapié en palabras de naturaleza jurídica como *leggi* y *disposizioni*.

Una vez que ya se conocen las principales características y el enfoque de los instrumentos de rendición de cuentas de los casos documentados, ha llegado el momento de centrarse en los tres criterios fundamentales de comparación: los objetivos, el objeto y los destinatarios, cuyo orden se sigue a continuación.

3.2. Los objetivos de los instrumentos de rendición de cuentas

La tabla 10.3 muestra los objetivos perseguidos por los instrumentos de rendición de cuentas de España, Italia y Francia. Las evidentes diferencias que se detectan en sus ejercicios de rendición de cuentas encuentran su carta de naturaleza en las singularidades de cada sistema político.

¹⁴ El proyecto contiene 60 políticas prioritarias distribuidas en ejes temáticos: <<https://acortar.link/qIfw2o>>.

¹⁵ Decreto CITP: <<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000036062624?r=V-Cu6L2Cp7c>>.

Tabla 10.3. **Objetivos perseguidos por el instrumento de rendición de cuentas**

Sistema de códigos	España	Italia	Francia	SUMA
Objetivo				0
Mejorar la escucha activa (participación)			1	1
Optimizar la implementación de políticas			1	1
Incrementar la eficiencia y eficacia		1	1	2
Evitar costes de transacción	1			1
Escrutar públicamente el grado de cumplimiento	1	1		2
Aproximar el gobierno a la ciudadanía	1			1
Incentivar la transparencia	1		1	2
Fortalecer la legitimidad	1			1
Evaluar las actuaciones legislativas		1		1
SUMA	5	3	4	12

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso español, se identifican varios objetivos principales como mejorar la legitimidad de las instituciones, aproximar la actividad del gobierno a la ciudadanía, fomentar la transparencia, favorecer el escrutinio público de los compromisos adquiridos y evitar los costes de transacción.

[España] *Analizar el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España y ejecutados, principalmente, por la Administración General del Estado.*

Veamos a continuación cómo el gobierno español justifica estos objetivos. Respecto al fortalecimiento de la legitimidad:

[España] *Para mitigar este riesgo, los ejercicios de rendición de cuentas parten del reconocimiento de que la legitimidad de las decisiones públicas no proviene exclusivamente del proceso de elección y del respeto y aplicación de procedimientos y normas, sino que es necesario estrechar el vínculo entre representados, representantes y poder ejecutivo.*

Esta afirmación gira alrededor de la idea agente-principal, así como al reconocimiento de que existen situaciones de información asimétrica que aleja a los poderes públicos de la ciudadanía (Katz y Mair, 2022), razón por la que acercar el gobierno a la ciudadanía constituye uno de las prioridades principales de la acción española. Asimismo, la rendición de cuentas incorpora la transparencia como pieza angular, ya que *permite conocer el estado de cumplimiento de los compromisos en cada momento de la legislatura*, algo que no se produce de forma aislada sino que tiene continuidad en el tiempo.

Al final, de lo que se trata es de:

[España] [...] *profundizar en la relación directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía, lo que conecta con las formas de gobernanza actuales de democracias representativas más participativas, con el fin de dar respuesta a las exigencias de sociedades cada vez más formadas e informadas.*

Otro de los objetivos del modelo español se propone evitar los costes de transacción.

[España] [...] *la solicitud de información a los departamentos ministeriales y organismos públicos sobre compromisos e iniciativas llevadas a cabo para su cumplimiento no conlleve costes elevados para los mismos a nivel de gestión (inflación de monitoreo), al objeto de no imponer altas demandas en términos de tiempo y energía. Esta es una de las principales responsabilidades de la URC.*

En el caso de Italia, los objetivos principales son establecer un escrutinio público, buscar la eficacia y evaluar la implementación legislativa. La mejora del escrutinio público regular se materializa a través de una estructura organizativa creada al efecto y cuyo trabajo marca la evolución del programa de gobierno. El control y la evaluación se realizan para la mejora de la eficacia y la eficiencia a través de la auditoría financiera y de cumplimiento de legalidad.

[Italia] *Con riferimento all'attuale Governo i punti del programma sono stati elaborati sulla base dell'analisi delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio dei Ministri.*

[Italia] *L'Ufficio per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei ministri [...] può utilizzare le informazioni e i dati delle Note Integrative della Regioneria Generale dello Stato [...] per effettuare il monitoraggio dell'azione amministrativa in relazione ai programmi di spesa del bilancio dello Stato e, anche su tale base, supportare la programmazione governativa.*

Recordemos que el encuadre de la rendición de cuentas italiana tiene un componente legislativo y de cumplimiento de la ejecución de los decretos. El foco de interés se establece en la normativa indicada por el gobierno italiano en los siguientes términos:

[Italia] *Il monitoraggio dell'attività legislativa di iniziativa governativa rappresenta lo strumento principale per osservare la realizzazione del programma di Governo. L'attività di monitoraggio svolto dal Dipartimento prevede sia la verifica dell'iter dei provvedimenti legislativi e del processo di adozione dei provvedimenti di secondo livello, sia l'analisi giuridico-finanziaria degli atti normativi con la finalità di ampliare l'esame non solo all'ambito giuridico, ma anche a quello economico-finanziario.*

Respecto a los objetivos de Francia, la tabla 10.3 informa que los principales son mejorar la escucha activa con la ciudadanía, aumentar la transparencia, la eficacia y la eficiencia, así como optimizar la implementación de las políticas públicas. El flujo de información que activa el proceso de rendición de cuentas sirve para incrementar la legitimidad percibida pero también se dirige a incorporar a otros actores no presentes en las instituciones político-administrativas.

Por otro lado, recordemos que el instrumento de rendición de cuentas francés se conceptualiza desde el enfoque de la modernización y transformación de la acción pública. De este modo, se ofrecen algunas evidencias de los principios que guían la acción de rendición de cuentas siendo la transparencia un instrumento para la mejora de los servicios públicos:

[Francia] *L'efficacité avec une culture de l'exécution renforcée et orientée vers l'impact concret que ces politiques produisent dans le quotidien des Français [...] la transparence sur nos objectifs, nos contraintes et nos résultats.*

La rendición de cuentas aparece estrechamente conectada con la transparencia ya que solo mediante un ambicioso ejercicio informativo sobre la acción pública permite una participación plena de la ciudadanía. De aquí, el ofrecimiento de la *Boîte à outils* o los laboratorios de innovación social en los que participan múltiples actores:

[Francia] *Ce dispositif original permet aux acteurs économiques (entreprises, associations, etc.) d'exprimer leurs besoins d'adaptation des normes juridiques et, en cas d'acceptation de leurs dossiers, leur donne la possibilité de tester sur le terrain leurs innovations et d'en mesurer les effets de façon objective. [...] France Expérimentation permet ainsi de rapprocher le rythme du droit de celui de l'innovation.*

3.3. El objeto de la rendición de cuentas

Antes de continuar avanzando en este trabajo, conviene precisar que el objeto de la rendición de cuentas se considera sinónimo de propósito o de finalidad, por lo no debe confundirse con los objetivos que acabamos de ver. Si centramos la atención en la tabla 10.4, se visualiza una doble coincidencia para los tres países en el objeto de la rendición de cuentas: los *outputs* de las políticas públicas y el cumplimiento de los compromisos gubernamentales donde se monitorizan los resultados de tales propósitos.

Tabla 10.4. **Objeto de la rendición de cuentas**

Sistema de códigos	España	Italia	Francia	SUMA
Objeto de la rendición de cuentas				0
Resultados de políticas públicas	1	1	1	3
Datos Financieros		1		1
Discurso de investidura	1			1
Acuerdos entre partidos	1			1
Comparecencias	1			1
Documentos legislativos		1		1
Compromisos del Gobierno	1	1	1	3
SUMA	5	4	2	11

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, la rendición de cuentas en las tres economías comunitarias se proyecta hacia el Plan de Recuperación de España, *Fondi Europeo* de Italia y el *Plan France Relance* y FTAP para Francia.

[España] *Asimismo, en el primer semestre de 2021, se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR), cuya transcendencia y transversalidad exigen actualizar el mapa global de compromisos con las medidas allí señaladas.*

[Italia] *Il Servizio, inoltre, supporta il Capo dell'Ufficio nello sviluppo di progetti innovativi anche con fondi europei nelle materie di competenza dell'Ufficio [...].*

[Francia] *Le Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) part de l'idée simple et partagée que, pour transformer, il faut investir. Le FTAP est donc un outil unique dans le paysage budgétaire de l'Etat [...].*

Para España, se pone de manifiesto la naturaleza política del instrumento de rendición de cuentas en las constantes alusiones al cumplimiento del discurso de investidura, de los acuerdos de gobierno y entre los partidos políticos, así como las comparecencias de los responsables:

[España] *Las fuentes de compromisos son: el discurso de investidura del presidente del Gobierno; el Acuerdo de Coalición Progresista suscrito entre el PSOE y Unidas Podemos; los acuerdos suscritos entre el PSOE y otras formaciones políticas que votaron a favor de la investidura, u otros de semejante naturaleza que puedan ser suscritos con posterioridad; y las comparecencias públicas del presidente del Gobierno, los ministros y ministras en las Cortes Generales, o las declaraciones públicas que estos realicen.*

El caso italiano se fija, además, en los documentos legislativos y los datos económico-financieros de las actuaciones incluidas en el programa de gobierno.

[Italia] *Il monitoraggio dell'attività legislativa di iniziativa governativa rappresenta lo strumento principale per osservare la realizzazione del programma di Governo. L'attività di monitoraggio svolto dal Dipartimento prevede sia la verifica dell'iter dei provvedimenti legislativi e del processo di adozione dei provvedimenti di secondo livello, sia l'analisi giuridico-finanziaria degli atti normativi con la finalità di ampliare l'esame non solo all'ambito giuridico, ma anche a quello economico-finanziario.*

[Italia] *Le fonti utilizzate per l'analisi del testo sono rappresentate, essenzialmente, dai documenti attinenti all'istruttoria degli atti normativi (dossier delle camere, relazione tecnica a corredo degli atti normativi, ecc.).*

Finalmente, el caso francés activa un horizonte temporal para la acción pública en sintonía con los compromisos gubernamentales y los resultados de las políticas públicas:

[Francia] *Identifiées comme incarnant les grands enjeux et les batailles à gagner d'ici 2027, les 60 politiques prioritaires présentées par le Gouvernement nécessitent un suivi de leur avancement précis et partagé.*

3.5. Los públicos y foros de la rendición de cuentas

Uno de los aspectos fundamentales de todo proceso de rendición de cuentas es el público o foro al que se destina la información. La tabla 10.5 ofrece para cada país los principales destinatarios del ejercicio de responsabilidad política. Las similitudes entre España y Francia son evidentes siendo Italia un modelo diferente. De todas formas, la información de los tres países se dirige, aparte de sus foros específicos, a la Unión Europea y el sistema político-financiero.

Tabla 10.5. **Destinatarios de la rendición de cuentas**

Sistema de códigos	España	Italia	Francia	SUMA
Destinatarios				0
Presidente de la República			1	1
Administración Pública		1	1	2
Medios de Comunicación	1		1	2
Grupos de interés	1			1
Partidos Políticos	1			1
Cortes Generales//Parlamento della	1	1		2
Académicos e investigadores	1			1
Ciudadanía	1		1	2
Sistema económico y financiero	1	1	1	3
Unión Europea	1	1	1	3
Σ SUMA	8	4	6	18

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso español, el público diana abarca un amplio espectro de actores políticos y sociales, tanto individuales como colectivos, de la sociedad civil y del sector público. Así, los informes de *Cumpliendo* se dirigen a medios de comunicación, grupos de interés, partidos políticos, Cortes Generales, investigadores y a la ciudadanía. España se centra en la mejora de las relaciones entre la sociedad y los poderes públicos, enfoque que comparte con Francia. Así:

[España] [...] *al conjunto de la ciudadanía y también a las Cortes Generales, los partidos políticos, la academia, los medios de comunicación, la sociedad civil y cualquier intermediario social interesado en la acción del Gobierno, su análisis, evaluación y control.*

Esta orientación también hacia foros no políticos ni técnicos se percibe en determinados aspectos de estilo de la información ofrecida, especialmente en la utilización de un formato gráfico, accesible y con traducciones al inglés y al francés.

Para Italia, el *Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo*, dada su orientación jurídica-legislativa para el cumplimiento y ejecución de los decretos, sus destinatarios preferentes son la propia Administración pública y el Parlamento, lo que se constata en su autorreferencialidad metodológica técnica. Veamos un ejemplo:

[Italia] *Nell'ambito delle Note integrative da allegare al disegno di legge del bilancio, le amministrazione inseriscono con riferimento al programma di spesa 32.2. «Indirizzo politico», un obiettivo comune denominato «Miglo-*

riamento della capacità di attuazione delle disposizioni legislative del Governo» e si avvalgono degli indicatori sul grado di attuazione dei provvedimenti attuativi elaborati dall'UPG come base per l'individuazione di valore target per il triennio di riferimento.

Por su lado, la información francesa del *Baromètre des résultats de l'action publique* se dirige al presidente de la República, al Parlamento, los medios de comunicación, los poderes públicos y la ciudadanía. A este respecto, el barómetro de resultados:

[Francia] *Il permet ainsi de rendre compte aux Français des résultats de l'action publique qui impactent directement leur vie quotidienne, au plus près de chez eux.*

Hay que advertir el papel clave en la gobernabilidad que juega el Presidente de la República, especialmente en escenarios en los que no se produce cohabitación. De todos modos, el rol presidencial opera tanto de impulso como de contrapeso de la acción gubernamental. Así, la primera ministra destaca que:

[Francia] *Je rendrai compte régulièrement au Président de la République de l'avancement de ces politiques prioritaires.*

Salvaguardar que las políticas públicas sean coherentes y cumplan con los objetivos marcados sugiere ciertos cambios en la acción del Estado francés y más concretamente en el ámbito administrativo. Para ello, la medición que se realiza por parte del gobierno francés tiene un elemento de modernización interna que se complementa con la participación de diferentes actores:

[Francia] *Les politiques prioritaires du Gouvernement font l'objet d'un suivi régulier à haut niveau, par le secrétaire général de la Présidence de la République et le directeur de cabinet de la Première ministre. Objectif: veiller à la cohérence des objectifs et des décisions, identifier les obstacles et les lever et, le cas échéant, provoquer les arbitrages nécessaires lors de réunions interministérielles.*

En cualquier caso, los tres casos documentados muestran que el ejercicio de la rendición de cuentas se ajusta al modelo de responsabilidades múltiples (Romzek y Dubnick, 1998) que comprende un entramado plural de relaciones entre actores con diversos intereses.

Por otro lado, la visión académica ha jugado un importante papel en los tres países ya que la metodología ha sido elaborada por un panel de expertos procedentes o conectados con el mundo universitario.

[España] *Estas bases han sido compartidas y debatidas con un grupo de expertos y expertas en distintas materias relacionadas con la rendición de cuentas y el análisis de políticas públicas, constituidos al efecto como*

un Grupo de Análisis Metodológico (en adelante, el (GAM), con el objeto de contrastar la validez, aplicabilidad y rigor de la metodología diseñada.

[Italia] *Il Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, di seguito denominato: «Comitato», istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e' composto da un Presidente e da tre membri.*

[Francia] *[...] aux côtés du ministre de l'Action et des Comptes publics et du secrétaire d'État chargé du Numérique, le Premier Ministre a installé officiellement le Comité Action Publique 2022 — ou «CAP 22» — comprenant une quarantaine de membres mêlant économistes, personnalités issues du secteur public et privé [...]. Nous avons embrassé cette tâche dans un esprit ouvert, sans a priori, confrontant les points de vue de membres aux origines et expériences diverses. Nous avons procédé dans une logique collégiale, d'écoute et de partage.*

Así, se confirma que los tres instrumentos examinados comparten carácter en términos de voluntad política y de buen gobierno, aunque con notables diferencias. El instrumento de rendición de cuentas español tiene un alcance más extenso, plural y de marcada naturaleza política. Por su lado, la rendición de cuentas italiana se formula con una orientación fuertemente influida por el derecho, en un marco de control y vigilancia del cumplimiento de la implementación de los decretos. Finalmente, el instrumento de rendición de cuentas de Francia hay que examinarlo bajo el telón de fondo de la modernización político-administrativa siendo su propósito principal chequear el avance de las reformas de la transformación del Estado. En definitiva, los modelos de España, Italia y Francia confirman la idea argumentada en el marco teórico de que no existe un modelo estándar de rendición de cuenta y son las especificidades de sus sistemas políticos y del entorno las que condicionan los propósitos, procedimientos y destinatarios de sus respectivos sistemas de rendición de cuentas.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El capítulo ha ofrecido un análisis de los instrumentos de rendición de cuentas de España, Italia y Francia mediante la presentación de informes periódicos en perspectiva comparada. Se han identificado semejanzas y diferencias en cuanto a sus orientaciones y procedimientos y, si bien los tres casos comparten carácter en términos de voluntad política, de buen gobierno y transparencia, también se perciben diferencias en los enfoques de cada país.

El caso español, con una retórica propia de la nueva gestión pública, tiene como principal objetivo generar legitimidad política y confianza institucional, por lo que se dirige a numerosos destinatarios en concordancia con sus objetivos fruto de los compromisos políticos. En oposición, el instrumento italiano de rendición de cuentas se caracteriza por su naturaleza jurídica-legislativa, como expresión de control y de vigilancia siendo sus foros principales los poderes públicos. El caso francés, enmarcado en la transformación del Estado, destina la información de la rendición de cuentas especialmente a la presidencia de la república, la Administración pública y la ciudadanía.

Los autores pensamos que este trabajo contribuye a una mejor comprensión de la rendición de cuentas en la práctica y abre posibles líneas de investigación futuras en perspectiva comparada.

REFERENCIAS

- ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á. (2018). *Rendición de cuentas y control externo en España: una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político-administrativa*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, Tirant lo Blanch.
- ABELLÁN-LÓPEZ, M. Á. y PARDO-BENEYTO, G. (2021). «La rendición de cuentas y los contrapoderes: una necesidad democrática en el control del gasto y de la gestión pública». En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva y M. Salvador Martínez (dirs.), *Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional* (pp. 87-106). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALMQUIST, R., GROSSI, G., VAN HELDEN, J. y REICHARD, C. (2013). «Public sector governance and accountability». *Critical Perspectives on Accounting*, 24(7-8), 479-487. <<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2012.11.005>>.
- ANTIROIKKO, A., BAILEY, S. J. y VALKAMA, P. (2011). *In Innovations in public governance*. Amsterdam: IOS Press.
- BENISH, A. y MATTEI, P. (2020). «Accountability and hybridity in welfare governance». *Public Administration*, 98(2): 281-290. <<https://doi.org/10.1111/padm.12640>>.
- BOVENS, M. (2010). «Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism». *West European Politics*, 33(5): 946-967. <<https://doi.org/10.1080/014002382.486119>>.
- BOVENS, M., GOODIN, R. y SCHILLEMANS, T. (eds.) (2014). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- BOVENS, M. (2007). «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework». *European Law Journal*, 13: 447-468. <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>>.

- BRANDSMA, G. y SCHILLEMANS, T. (2013). «The Accountability Cube: Measuring Accountability». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4): 953-975, <<https://doi.org/10.1093/jopart/mus034>>.
- CHRISTENSEN, T. y LAEGREID, P. (2011). «Complexity and Hybrid Public Administration: Theoretical and Empirical Challenges». *Public Organization Review*, Springer, 11(4): 407-423. <<https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>>.
- CHU, C, WANG, C. y TSAI, J. (2016). «Grounding Police Accountability and Performance in Context: A Comparative Study of Stop and Frisk Between New York City and Taipei City». *Public Administration*, 36: 108-120. <<https://doi.org/10.1002/pad.1755>>.
- DOMMETT, K. y MACCARTHAIGH, M. (2016). «Quango reform: The next steps?». *Public Money and Management*, 36(4): 249-256. <<https://dx.doi.org/10.1080/09540962.2016.1162588>>.
- DEAN, H. (2015). *Social rights and human welfare*. New York: Routledge.
- DUBNICK, M. (2005). «Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms». *Public Performance & Management Review*, 28(3): 376-417. <<http://www.jstor.org/stable/3381159>>.
- FISHER, E. (2004). «The European Union in the age of accountability». *Oxford Journal of Legal Studies*, 24(3): 495-515. <<http://www.jstor.org/stable/3600565>>.
- FRINK, D. y KLIMOSKI, R. J. (1998). «Toward a theory of accountability in organizations and human resource management». En G. R. Ferris (ed.), *Research in personnel and human resources management* (pp. 1-51). Stamford, CT: JAI Press.
- GROSSI, G. y THOMASSON, A. (2015). «Bridging the accountability gap in hybrid organizations: the case of Copenhagen Malmö Port». *International Review of Administrative Sciences*, 81(3): 604-620. <<https://doi.org/10.1177/0020852314548151>>.
- HERTZOG, R. (2016). «Rendre compte: de quoi parle-t-on? Les quadratures du cercle démocratique». *Revue française d'administration publique*, 160: 1011-1026. <<https://doi.org/10.3917/rfap.160.1011>>.
- HOOD, C. (1991). «A public management for all seasons?». *Public Administration*, 69: 3-19. <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>>.
- JANTZ, B., T. KLENK, F. LARSEN y J. WIGGAN (2018). «Marketization and Varieties of Accountability Relationships in Employment Services: Comparing Denmark, Germany, and Great Britain». *Administration & Society*, 50(3): 321-345. <<https://doi.org/10.1177/0095399715581622>>.
- KOPPELL, J. G. (2005). «Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder». *Public Administration Review*, 65: 94-108. <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2005.00434.x>>.
- LERNER, J. y TETLOCK, P. (1999). *Accounting for the effects of accountability*. *Psychol Bull*, 125(2): 255-275. <<https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.2.255>>.

- MARCH, G. y OLSEN, P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- MINTZBERG, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- MOORE, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- MULGAN, R. (2000). «Accountability: An ever-expanding concept?». *Public Administration*, 78(3): 555-573. <<https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>>.
- MULGAN, R. (2003). «One Cheer for Hierarchy – Accountability in Disjointed Governance». *Political Science*, 55(2): 6-18. <<https://doi.org/10.1177/003231870305500202>>.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PARDO-BENEYTO, G. (2020). «La transparencia en dos municipios de gran población de la Comunitat Valenciana: entre el isomorfismo mimético y la generación de legitimidad». *Revista Eletrônica de Administração*, 26(3): 620-641. <<https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/99172>>.
- PIERRE, J. y PETERS, G. (2020). *Governance, Politics and the State*. UK: Macmillan Education.
- POLLIT, C. y TALBOT, C. (2003). *Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and contractualisation*. London: Routledge. <<https://doi.org/10.4324/9780203507148>>.
- REDDICK, C. G., DEMIR, T. y PERLMAN, B. (2020). «Horizontal, Vertical, and Hybrid: An Empirical Look at the Forms of Accountability». *Administration & Society*, 52(9): 1410-1438. <<https://doi.org/10.1177/0095399720912553>>.
- ROMZEK, B. S. (2000). «Dynamics of public sector accountability in an era of reform». *International Review of Administrative Sciences*, 66(1): 21-44. <<https://doi.org/10.1177/0020852300661004>>.
- ROMZEK, B. S. y DUBNICK, M. J. (1987). «Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy». *Public Administration Review*, 47(3): 227-238, <<https://doi.org/10.2307/975901>>.
- ROMZEK, B. S. y DUBNICK, M. J. (1998). «Accountability». En J. Shafritz (ed.). *International Encyclopedia of Public Policy and Administration* (pp. 6-11). Boulder: Westview Press.
- SALMINEN, A. y LEHTO, K. (2012). «Accountable to whom? Exploring the challenge of multiple accountabilities in Finnish Public Administration». *Halduskultuur*, 13(2): 147-162. <<http://halduskultuur.eu/journal/index.php/HKAC/article/view/72/72>>.
- SAMARATUNGE, R. y ALAM, Q. (2021). «Accountability and transparency in emerging countries: Governance, democratic currents and change». *Public Administration and Development*, 41(4): 147-156. <<https://doi.org/10.1002/pad.1963>>.

- SCHILLEMANS, T., OVERMAN, S., FAWCETT, P., FLINDERS, M., FREDRIKSSON, M., LAEGREID, P., MAGGETI, M., PAPADOPOULOS, Y., RUBECKSEN, K., HELLEBO, L., HEIDI, R., SALOMONSEN, H., SMULLEN, A. y WOOD, M. (2021). «Understanding Felt Accountability». *Governance*, 34: 893-916. <<https://doi.org/10.1111/gove.12547>>.
- SCHMITTER, P. (2000). *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Lanham/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- SMYTH, S. (2012). «Contesting public accountability: A dialogical exploration of accountability and social housing». *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3): 230-243, <<https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.007>>.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- SUCHMAN, M. C. (1995). «Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches». *The Academy of Management Review*, 20(3): 571-610. <<https://doi.org/10.2307/258788>>.
- WILLEMS, T. y VAN DOOREN, W. (2012). «Coming to terms with accountability». *Public Management Review*, 14(7): 1011-1036. <<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.662446>>.
- ZUMOFEN, R. (2016) «Public accountability: A summary analysis». *Working paper*, 4. Lausanne: Institut des hautes études et administration publique (IDHEAP).

CAPÍTULO XI

RETOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA EN ESPAÑA

Gema Pastor Albaladejo

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, UCM

Bernabé Aldeguer Cerdá

Universidad de Valencia

María José García-Solana

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, UCM

I. INTRODUCCIÓN

Es evidente que la transparencia pública en España requiere de una revisión tras una década de vigencia de su marco normativo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG). Por ello, hoy en día, es uno de los temas presentes en la agenda gubernamental española, tal vez, por varios motivos. Por un lado, la pertenencia de España a la red *Open Government Partnership* ha llevado consigo la generación de Planes de Acción que incluyen compromisos relacionados con el fomento de la transparencia, como es el de «reforma del marco regulatorio» y el «Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas» que forman parte del IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024). Por otro lado, porque la Agenda 2030 de desarrollo sostenible destaca, en su objetivo 16, la importancia de «crear instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles y garantizar el acceso público a la información». Por tanto, estos factores inductores externos, que emanan, en primera instancia, de redes y organizaciones internacionales, podrían haber sido el punto de inflexión para articular y canalizar las demandas reformistas realiza-

das, desde hace tiempo, por expertos y por entidades públicas, privadas y de la sociedad civil y, en consecuencia, impulsar el esperado proceso de modernización de la política pública de transparencia en España.

Teniendo en cuenta lo señalado, este capítulo pretende realizar un breve balance de la transparencia pública estatal en España con el objetivo de resaltar los principales retos institucionales que se deben afrontar para emprender una futura reforma de esta política pública. Para cumplir con este cometido, el segundo epígrafe expone cuál es el marco metodológico y analítico que se ha utilizado para indagar en el objeto de estudio citado. A continuación, se profundiza en el estudio de caso, planteando una serie de propuestas que pueden ayudar a mejorar el sistema institucional de la política pública de transparencia.

II. MARCO METODOLÓGICO Y ANALÍTICO

Este trabajo de investigación realiza una breve aproximación a un estudio de caso de ámbito estatal, la transparencia pública española, con la pretensión de plantear una serie de propuestas que ayuden a modernizar y, en consecuencia, mejorar esta política pública.

Para indagar en este tema, se ha aplicado un marco analítico restringido, exclusivamente focalizado en el sistema institucional. Por tanto, no se evalúan otras dimensiones como la implementación y gestión de la transparencia, y los efectos o resultados de la política pública.

El sistema institucional puede definirse, *grosso modo*, como aquellos elementos formales, estables y permanentes destinados a promover y garantizar la transparencia pública a nivel nacional, que es el ámbito territorial del objeto de estudio. Por tanto, la valoración de esta dimensión se lleva a cabo mediante la indagación en dos variables o mecanismos: el marco regulador y las instituciones garantes de la transparencia. Por un lado, el marco regulador hace referencia a la normativa que permite institucionalizar, ordenar, reforzar e impulsar la transparencia pública estatal. Por otro lado, las instituciones garantes de la transparencia se identifican con aquellos órganos estables y permanentes que se generan *ad hoc* para asumir competencias relacionadas con la dirección, el control y la supervisión de esta política pública. El análisis de estas dos variables (marco regulador e institución garantista) ayudará a conocer el sistema institucional, sus características y sus áreas de mejora.

Por último, las técnicas aplicadas en la investigación han sido de carácter cualitativo. Por un lado, se han buscado y consultado fuentes bibliográficas y documentales, entre las que cabe destacar el acervo de conocimiento generado

en los espacios participativos y los grupos de trabajo que se enmarcan en el IV Plan de Gobierno Abierto. En especial, el subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG que se creó el 2 de noviembre de 2021 por el grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro de Gobierno Abierto. Por otro lado, se han realizado algunas entrevistas personales semiestructuradas a profesores universitarios, que proceden de diferentes disciplinas académicas (Ciencia Política y de la Administración, Ciencias de la Comunicación y Derecho, entre otras), pero que se caracterizan por ser expertos en transparencia pública.

III. RETOS INSTITUCIONALES PARA MODERNIZAR Y MEJORAR LA TRANSPARENCIA PÚBLICA ESTATAL EN ESPAÑA

La aproximación a los retos institucionales se lleva a cabo mediante el análisis del marco regulador y de la institución garantista de la transparencia en el ámbito estatal.

3.1. Retos para modernizar y mejorar el marco regulador de la transparencia

El marco regulador es el elemento institucional que rige y da sustento legal a la política pública (Pastor Albaladejo, 2014: 32). Por tanto, en este caso, el foco analítico se sitúa en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG). Principalmente porque esta normativa es, hasta el momento, «el único instrumento a través del que se formula y formaliza la política pública de transparencia en España» (Amorós, Paja y Ruiz, 2021: 152).

En términos generales, existe un notable consenso académico sobre la contribución positiva que la LTAIBG ha realizado al sistema político español y al ordenamiento jurídico en materias, procedimientos y áreas de regulación unificadas (publicidad activa, acceso a la información pública y buen gobierno). En concreto, este marco normativo supuso una clarificación e integración de principios interpretativos, dotando a la transparencia de un soporte jurídico propio y reconocible. Además, la aprobación de la LTAIBG implicó también la recepción del acervo comunitario europeo y del derecho internacional público en materia de transparencia conforme a los acuerdos adoptados por el Estado español.

Los diez años de vigencia de la norma han hecho resurgir ciertas ideas reformistas que ya se habían barajado en su proceso de tramitación y aprobación, y cuyos objetivos no habían sido satisfechos o se había ido reconfigurando durante este período, mostrando nuevos márgenes de mejora. Así mismo, el tiempo de vigencia de la LTAIBG ha permitido detectar unos resultados desiguales en función del alcance material y del ámbito subjetivo sobre el que se centre el análisis y la evaluación. Por un lado, parece existir cierta satisfacción con respecto al cumplimiento de los objetivos a corto plazo (integración jurídica, marco normativo de referencia, andadura de los órganos de garantía, entre otros). Por otro lado, la valoración se vuelve menos positiva en lo relacionado con los propósitos a largo plazo o de más amplio espectro, tales como las aportaciones del marco legal a la mejora de la confianza ciudadana, la lucha contra la corrupción, y el incremento de la participación ciudadana, así como en lo referente a la incorporación transversal de los principios y procedimientos de transparencia en el conjunto del sistema jurídico o en el fortalecimiento institucional del sistema de transparencia en términos de su capacidad coercitiva y ejecutiva.

En cualquier caso, el proceso de reforma de la LTAIBG ya ha comenzado, entre otras razones, porque es uno de los compromisos fijados en el IV Plan de Gobierno Abierto. El cumplimiento de este compromiso requiere de un conjunto de actividades (véase tabla 11.1), aunque actualmente sólo se han ejecutado (parcial o totalmente) aquellas iniciativas relacionadas con el desarrollo de espacios de generación de conocimiento en los que se presentan e intercambian propuestas que pueden ayudar a fundamentar las modificaciones del marco regulador. Por ejemplo (véase tabla 11.1): se ha promovido una serie de seminarios con expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales¹; se ha constituido un subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG, que se originó en la reunión del grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro de Gobierno Abierto (el 2 de noviembre de 2021); se han celebrado quince reuniones del subgrupo de trabajo durante el año 2022, sin contar la reunión metodológica inicial; y se han presentado las conclusiones del subgrupo de trabajo en varios espacios como el grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas (el 6 de febrero de 2023), la

¹ Entre los seminarios organizados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales cabe destacar los siguientes: «El estado de la legislación. El marco regulatorio en la Ley de Transparencia y Gobierno Abierto», el 17 de mayo de 2021; «Propuestas de reforma de la ley de transparencia a la luz de las resoluciones de los órganos de control», el 13 de octubre de 2021; «El papel de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en el Estado abierto y la reforma de la Ley de transparencia», celebrado el 13 de octubre de 2022; y «Mediación, cumplimiento y control de las resoluciones de los órganos de transparencia», que ha tenido lugar el 12 de diciembre de 2022.

Comisión Sectorial de Gobierno Abierto y el Foro de Gobierno Abierto (el 24 de marzo de 2023).

Además de lo señalado, para conocer la opinión sobre la reforma de la Ley de los diferentes actores (públicos y privados), se ha convocado un proceso participativo de carácter consultivo que se articula en varias etapas. Por un lado, una consulta pública previa, que se llevó a cabo desde el 25 de enero al 25 de febrero de 2023, y en la que intervinieron representantes de las Administraciones públicas, universidades, organismos autónomos, empresas públicas y privadas, corporaciones de derecho público, y asociaciones (cuyo índice de participación fue el más alto con un 39 %²). Por otro lado, entre febrero y marzo de 2023, se han realizado consultas focalizadas destinadas a tres categorías de grupo objetivo: las personas mayores de 65 años; las personas mayores en situación de vulnerabilidad; y las personas adolescentes (estudiantes de 1.º y 2.º de Bachillerato).

En el proceso de reforma de la LTAIBG, todavía hay un conjunto de actividades «pendientes de inicio» de las previstas en el IV Plan de Gobierno Abierto, tal y como se indica en la tabla 11.1. Algunas de estas medidas pueden considerarse relevantes, por ser necesarias para la institucionalización y formalización de la LTAIBG. En este sentido, hay que redactar el anteproyecto de Ley y la memoria de análisis del impacto para que los cambios institucionales puedan someterse al Consejo de Ministros y para que, tras su consideración, este órgano pueda decidir sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes (artículo 26.4 Ley 50/1997).

² Los índices de participación en este proceso consultivo están publicados en el portal de transparencia de la Administración General del Estado: <<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:0ecfbc9-2178-4468-9750-ab36b258830a/02%20Participantes%20consulta%20publica%20previa.pdf>>.

Tabla 11.1. Proceso de reforma de la LTAIBG. Estado de ejecución de las actividades previstas en el IV Plan de Gobierno Abierto

Actividad	Estado de ejecución
Debates y reuniones de expertos (seminarios, etc.)	Parcialmente ejecutada
Constitución de grupo/s con los y las representantes del Foro de Gobierno Abierto y reuniones preparatorias	Finalizada
Reuniones preparatorias de debate con el Subgrupo de Trabajo para la reforma de la LTAIBG	Parcialmente ejecutada
Proceso participativo: Consulta previa y estudio de las aportaciones	Finalizada
Debate en el seno del grupo/s del Foro de Gobierno Abierto	Finalizada
Redacción del anteproyecto de Ley y Memoria de análisis del impacto y sometimiento a Consejo de Ministros	Pendiente de inicio
Trámite de audiencia e información pública	Pendiente de inicio
Debate en el seno del grupo/s del Foro de Gobierno Abierto	Pendiente de inicio
Informes de una serie de departamentos y órganos (Oficina de Coordinación y Calidad Normativa; Secretaría General Técnica de los Ministerios; Comunidades Autónomas y FEMP)	Pendiente de inicio
Solicitud de otros informes a las entidades siguientes: CTBG; Agencia Española de Protección de Datos; Dirección General de Coordinación Autonómica y Local; y Secretaría General Técnica	Pendiente de inicio
Dictamen del Consejo de Estado	Pendiente de inicio
Envío a la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y al Consejo de Ministros	Pendiente de inicio

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado (fecha de la consulta: 29-05-2023).

No obstante, hay que destacar que las ideas sobre las posibles áreas de mejora de la LTAIBG proceden también de los retos identificados por representantes de la academia y profesionales especializados, y de las propuestas realizadas por una parte de la ciudadanía y de la sociedad civil organizada en grupos de interés relacionados con la transparencia y buen gobierno (Transparencia Internacional, asociaciones de consumidores y usuarios, plataformas vinculadas al tercer sector o ACESS-Info Europe, entre otras).

Así mismo, la doctrina interpretativa generada a partir de los acuerdos y las resoluciones dictadas por la institución garantista de la transparencia (el

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), junto con la jurisprudencia producida por los órganos judiciales en la vía contencioso-administrativa, también ha permitido precisar los ámbitos susceptibles de mejora para la reforma legislativa. En este sentido, la evidencia empírica, que emana del acopio de estas resoluciones y decisiones, sobre todo en los últimos cinco años (superado el ecuador de vigencia de la LTAIBG), contribuye a delimitar las insuficiencias y las ineficiencias de este marco regulador y, en consecuencia, a conocer algunos aspectos normativos a perfeccionar.

Obsta reparar en el hecho de que, estructuralmente, persiste una reiterada insatisfacción en el logro de los propósitos vinculados a cualquier regulación sobre transparencia. Un problema de fondo derivado de la constante brecha, difícilmente ajustable (al menos a corto plazo), entre la definición legal de la transparencia y la consideración social, como desiderátum basado en las altas expectativas que se tienen sobre el papel que esta política pública debe jugar en cuanto a la mejora de la confianza con las instituciones, los dirigentes políticos y otros actores relevantes del sistema político (fundamentalmente, partidos políticos). En esta línea se ha pronunciado uno de los académicos entrevistados en esta investigación al señalar lo siguiente: «lo que llamaríamos la transparencia legal, no se corresponde con el concepto de transparencia que existe socialmente (...) nosotros nos encontramos con entidades que pueden cumplir las especializaciones de la ley pero que luego sus responsables políticos no responden a las preguntas de los periodistas. Ahí tenemos un gap, entre lo que la ciudadanía espera que sea transparente y lo legal».

Si nos adentramos en el contenido de la reforma, en aquellos aspectos que la LTAIBG debería mejorar, se pueden evidenciar que las demandas giran en torno a los aspectos siguientes: el objeto y alcance de la Ley; el ámbito subjetivo; el régimen de obligaciones, las características de la información y las sanciones vinculadas a la publicidad activa; y los límites, las causas de inadmisión y la resolución de las solicitudes relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

— Objeto y alcance de la Ley: cambio de paradigma.

La LTAIBG se genera en un contexto dominado por el Gobierno Abierto, un nuevo estilo de gobierno y «enfoque democratizador» de la acción pública (Pastor, Sánchez y Mairal, 2020). Por tanto, este marco normativo puede interpretarse como el inicio de un cambio de paradigma con posibles efectos múltiples, entre los que cabe destacar: controlar el ejercicio del poder para prevenir y luchar contra la corrupción (Villanueva, 2005; Arenilla, 2011; Moreira y Claussen, 2011; Villoria, 2015); mejorar el proceso de adopción de decisiones (Aguilar Rivera, 2008); mejorar el desempeño y rendimiento ins-

titucional (Ruijter y Meijer., 2016); promover la rendición de cuentas y la participación (Michener, 2018); y «fortalecer la democracia» (Obama, 2009).

En consecuencia, la LTAIBG contribuye a que la información pública cuente con un régimen propio más allá de las previsiones normativas precedentes sobre el procedimiento administrativo. Sin embargo, parece evidente que estas elevadas expectativas, reconocidas hasta cierto punto, y por primera vez, en la LTAIBG, no han sido capaces de desplegar el potencial inicialmente formulado en términos de cambio de paradigma. Por ello, para fortalecer el régimen jurídico de la transparencia sería recomendable su regulación como derecho fundamental, la precisión normativa de los recursos necesarios para garantizar su vigencia real y efectiva, y la definición de principios jurídicos inequívocos que faciliten una interpretación pro transparencia en favor de las pretensiones ciudadanas.

Los conceptos jurídicos indeterminados pueden crear confusión e inseguridad jurídica, dando lugar a interpretaciones restrictivas en los procedimientos de acceso a la información pública. Por ello, resulta pertinente dotar a la norma de un glosario que sirva de referencia léxica y de orientación para la interpretación jurídica en conceptos tales como los siguientes: publicidad activa, información pública, y reutilización o reelaboración de la información, entre otros. Esta clarificación y precisión del significado de los términos sobre los que pivota de la Ley contribuiría a favorecer su comprensión entre diferentes perfiles de actores, como los actores públicos que ejercen funciones operativas, de gestión y/o de supervisión y evaluación de la política pública (por ejemplo, las Administraciones públicas y las instituciones garantistas de la transparencia), los académicos y los grupos de interés pro transparencia, así como en la sociedad y ciudadanía en general. En última instancia, este glosario o anexo de definiciones permitiría fortalecer la seguridad jurídica, contribuyendo de manera eficaz a mejorar la protección de los bienes jurídicos involucrados, las garantías establecidas y los derechos implicados en los procedimientos de acceso a la información pública.

Finalmente, el cambio de paradigma quedaría determinado por el estatus jurídico que adquiriría el derecho de acceso a la información pública, bien como un derecho de desarrollo legal con una función y una contribución técnico-jurídica indudable, o bien como un derecho fundamental. Esta segunda opción, que de forma creciente va recabando apoyos, permearía y condicionaría el nuevo régimen de transparencia, incrementando las garantías previas y procedimentales, pero también las disposiciones sancionadoras y los recursos en vía judicial, que pasarían a tener carácter preferente y sumario.

— **Ámbito subjetivo.**

Otra de las propuestas de mejora se asocia a la necesidad de ampliar el ámbito subjetivo de la Ley, explicitando claramente qué instituciones y actores (no sólo públicos sino también privados) quedarían sujetos a las obligaciones y al régimen de sanciones que, en su caso, prevea la futura norma.

Es pertinente resaltar que el trámite de aprobación de la norma inauguró su entrada en vigor con la insuficiencia que suponía la sustracción de un número significativo de actores, sujetos e instituciones de la capacidad de actuación del CTBG (Sendín, 2014). Por ello, no resulta extraño que exista una clara tendencia y demanda reformista relacionada con la ampliación de los sujetos obligados. En concreto, el subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de Transparencia ha propuesto ampliar el catálogo de los sujetos obligados, no sólo los de carácter público o institucional³, sino también los pertenecientes a entidades privadas y a grupos de interés incluidos en los correspondientes registros a efectos de publicidad activa o entidades adjudicatarias a través de los contratos suscritos con el sector público⁴, así como los conciertos de servicios públicos a efectos de facilitar la información prevista en la Ley. En el mismo sentido se han pronunciado los académicos entrevistados al recomendar el incluir entre los sujetos obligados a «la Fiscalía General del Estado, las Juntas Electorales y otras tipologías de entidades que manejan fondos públicos o empresas que ejercen potestades administrativas o concesiones de servicios públicos».

— **Régimen de obligaciones, características de la información y sanciones vinculadas a la publicidad activa.**

Uno de los retos institucionales es tratar de mejorar la sistemática con que se organiza, regula y establece, de forma expresa y concreta, el régimen de obligaciones en materia de publicidad activa y de las sanciones a imponer a los sujetos obligados en caso de incumplimiento.

El régimen de obligaciones legales en materia de publicidad activa debería ampliar la información que permite la rendición de cuentas. En particular, la

³ Consorcios y fondos sin personalidad jurídica; entidades vinculadas o dependientes de las universidades públicas; federaciones deportivas; órganos e instituciones específicas de las Comunidades Autónomas, análogas a los órganos constitucionales o de relevancia constitucional; Ministerio Fiscal y la Junta Electoral Central; y Gobierno (en una ubicación sistemática que no limite su sujeción al ejercicio de competencias sometidas a Derecho Administrativo ni la posibilidad de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

⁴ El subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG ha considerado la inclusión de una Disposición Transitoria relativa a la publicidad de los datos generados por la ejecución presupuestaria de los fondos *Next-Generation UE*.

información sobre «objetivos, compromisos o estándares adoptados o asumidos por cada Administración pública de manera que se pueda controlar efectivamente su cumplimiento y, en su caso, exigir una rendición de cuentas, una explicación por parte de las personas que ocupan un puesto de responsabilidad en la Administración pública» (Cerrillo, 2022: 95). Además, los portales de transparencia deberían difundir los datos sobre el diseño y formulación de las políticas; sobre la actividad e influencia de los grupos de interés en la huella normativa; y sobre los acuerdos y decisiones que se producen actualmente de forma automatizada mediante algoritmo; entre otras cuestiones.

Por otra parte, la LTAIBG (artículo 5.5) reconoce el principio de accesibilidad universal y de diseño para todas personas, lo que implica que los portales de transparencia (como el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado) deben favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a la información pública que se difunde en sitios web. Es decir, todos los ciudadanos con independencia de sus capacidades personales o tecnológicas y de los dispositivos utilizados (*hardware* y *software*) deben tener acceso (en igualdad de condiciones) a las plataformas electrónicas para navegar, consultar y utilizar sus contenidos web (Yonaitis, 2002; Salvador-Oliván y Fernández-Ruiz, 2012). En el mismo sentido se pronuncia el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móvil del sector público, ya que obliga a favorecer el acceso de las personas con discapacidad y edad avanzada a la información pública proporcionada por medios electrónicos, aunque este asunto que se venía regulando desde el año 2002 en España. Por tanto, parece resultar evidente que uno de los retos sería la incorporación en el marco legal (específicamente en la parte del articulado referente al portal de transparencia estatal) de los criterios de accesibilidad de las plataformas web que se recogen en el Real Decreto 1112/2018, concretamente: la perceptibilidad; la operabilidad; la comprensibilidad; y la robustez en el contenido para ser interpretado de forma fiable por una gran variedad de usuarios, incluidas las tecnologías de asistencia.

La propuesta citada también ha sido planteada por el subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG, al manifestar que sería necesario «arbitrar mecanismos y ajustes que garanticen el pleno acceso a la información por todas las personas en igualdad de condiciones y, en especial, para las personas con discapacidad y otras personas en situación de vulnerabilidad».

En lo referente al régimen de sanciones, se ha puesto de manifiesto la necesidad de incorporar un catálogo de sanciones, aunque también se ha evidenciado que «la mera inclusión de un catálogo de infracciones y sanciones, y el establecimiento de un procedimiento sancionador, no van a cambiar de raíz determinadas prácticas, que tienen más que ver con la cultura de la opa-

cidad propia de la institución que con el régimen jurídico que decida implantarse» (Velasco, 2019). Así mismo, también resultaría fundamental que se reformulase el modelo institucional de la institución garantista de la transparencia, concretamente que se ampliase su contenido funcional, dotándolo de potestad sancionadora, como se expone en el epígrafe siguiente (apartado 3.2).

— Límites, causas de inadmisión y resolución de las solicitudes asociadas al derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública implica el «poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de éstas» (Coroan y Campos, 2011: 57). Sin embargo, la exigencia de ciertos requisitos formales para ejercer este derecho ha provocado un efecto desincentivador en la ciudadanía, lo que, en última instancia, resta eficacia a la norma y disminuye la confianza social hacia las instituciones.

Por tanto, un reto ineludible sería generar estímulos positivos que faciliten la relación y comunicación de los ciudadanos con las Administraciones públicas. Se trataría de incentivar y promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública incidiendo en dos medidas: el procedimiento de solicitud; y las causas de inadmisión. En lo referente al procedimiento, se ha simplificado (un cambio inducido por el III Plan de Gobierno Abierto), ya que se han revisado y flexibilizado los requisitos formales para ejercer el derecho de acceso a la información pública, permitiendo que se puedan realizar solicitudes sin certificado o firma electrónica. Sin embargo, sería recomendable facilitar el derecho de acceso, dando cabida a formular solicitudes a través de representante. Y también se sugiere evitar requerimientos innecesarios, como la identificación del solicitante. Además, los grupos focales de jóvenes y mayores proponen la desaparición del uso del certificado digital o DNI electrónico porque excluyen a personas en situación de cierta vulnerabilidad social.

Por otro lado, el subgrupo de reforma de LTAIBG y los académicos consultados plantean la posibilidad de flexibilizar el procedimiento de solicitud de información, habilitando la posibilidad de no identificar al solicitante. Esta propuesta permitiría abrir una nueva vía de acceso (ágil y rápida) a la información publicada, siempre que no afecte a la protección de datos personales en los términos del artículo 15 de la LTAIBG o que no sea aplicable ninguna causa de inadmisión. En esos casos, sería suficiente una dirección de correo electrónico, y la respuesta por esta vía debería ser de un mes máximo, desde que haya sido asignada su tramitación al órgano competente para resolver, siendo no aplicable el régimen de impugnaciones.

En lo que respecta a las propuestas de mejora relacionadas con las causas de inadmisión, habría que evitar el que se conviertan, de facto, en límites adicionales con una efectiva capacidad disuasoria. Por tanto, sería recomendable revisar las causas de inadmisión, por ser, en realidad, el primer obstáculo al que los ciudadanos se enfrentan cuando tienen que ejercer el derecho de acceso (Cotino, 2022). En este sentido, existe un predominio injustificado de motivos jurídicos o procesales sobre los que sustentan la motivación de la impugnación, quedando en un segundo plano los motivos sobre los contenidos materiales o sustantivos.

Algunos académicos entrevistados señalan que los límites «habría que reducirlos y quitarlos, debido a que la experiencia nos dice que las Administraciones públicas suelen utilizar de manera expansiva las causas de inadmisión para no dar una información». En este sentido, se pronuncia Sendín (2014) cuando destaca que las restricciones ligadas a las causas de inadmisión «se acaban traduciendo, en definitiva, en posibilidades de denegación del acceso».

Además, el subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG ha sugerido incorporar un nuevo límite circunscrito a los documentos declarados reservados o secretos mediante norma con rango de ley y mantener el régimen especial diferenciado para el régimen de protección de datos personales. En este sentido, la Ley estatal se enfrenta al reto de consolidar un régimen de interpretación favorable al interés de las personas solicitantes de la información pública, instalando un procedimiento guiado por el criterio pro transparencia que oriente la regulación de forma menos restrictiva con respecto a la aplicación de los límites de acuerdo con principios de no discriminación y universalidad.

Otro de los retos para mejorar el marco normativo de la transparencia pasiva sería habilitar alguna posibilidad y limitación legal para solventar el excesivo uso del silencio administrativo como vía de resolución de las solicitudes de acceso a la información. Esta circunstancia supone una doble penalización para el solicitante, debido a que no conoce las causas por las que no se le facilita el acceso. Y este desconocimiento implica que no pueda plantear las motivaciones de la denegación de la solicitud, en el caso de presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Según la Memoria del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2020), la Administración General del Estado desestimó por la vía del silencio administrativo un 3,97 % de las solicitudes de derecho de acceso en 2020. Y un 55,69 %⁵ de las reclamaciones resueltas,

⁵ Según la Memoria del CTBG de 2020, esta institución resolvió 876 reclamaciones en el ámbito estatal, 196 en el año 2019 y 680 en 2020.

en 2020, correspondieron a organismos o entidades de ámbito estatal de las que un 47,06 % se plantearon por motivos de silencio administrativo (de las 876 reclamaciones tramitadas, 404 fueron por silencio administrativo). Mientras que, en 2021, del 48,38 % de las reclamaciones resueltas correspondientes a organismos o entidades de ámbito estatal, un 41,4 % fueron por silencio administrativo (de las 911 reclamaciones tramitadas, 377 fueron por silencio administrativo).

Por otra parte, la reforma institucional de la política pública de transparencia no debe obviar la importancia que han adquirido las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias en materia de transparencia y buen gobierno. Estas Administraciones territoriales disponen de normas propias y algunas de ellas han sido sometidas a procesos de revisión y reforma. Por tanto, se impone el reto de armonizar la normativa resultante de estos procesos, concordando, en la medida de lo posible, los criterios interpretativos aplicados mediante la doctrina generada por los órganos de garantía. A nivel institucional, además, procede favorecer los mecanismos de coordinación entre estos órganos, logrando su reconocimiento en la correspondiente normativa de desarrollo.

Finalmente, resulta evidente que cualquiera de las reformas que se puedan llegar a incorporar en la norma general requerirán de un desarrollo reglamentario en el que se concreten y clarifiquen los criterios de interpretación y, los procedimientos, así como el modelo de organización institucional del conjunto del sistema de transparencia. Esta norma reglamentaria garantizará, en última instancia, el cumplimiento efectivo y real de la LTAIBG sobre la base de la experiencia desarrollada desde el año 2013 y aunando el aprendizaje institucional (doctrina y jurisprudencia) atesorado. Es pertinente destacar que la creación de esta norma reglamentaria era una medida que formaba parte de los compromisos de mejora previstos en el IV Plan de Gobierno Abierto. Sin embargo, esta iniciativa ha sido cancelada en la evaluación intermedia del citado Plan. El principal motivo es que se ha considerado que la reforma de la LTAIBG condicionaba su desarrollo reglamentario posterior, por lo que resultaba conveniente esperar hasta que se formalizasen y aprobasen los cambios en la Ley estatal.

3.2. Retos para modernizar y mejorar la institución garantista de la transparencia pública estatal

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) es la máxima institución estatal que se crea *ad hoc* para garantizar la transparencia en España y llevar a cabo una serie de competencias relacionadas con la dirección, el

control y la supervisión de esta política pública. Para el buen desempeño de este cometido, se ha diseñado un modelo institucional caracterizado por su «autonomía y plena independencia» (artículo 33 de la LTAIBG). En consecuencia, este órgano pertenece a la categoría de las denominadas Autoridades Administrativas Independientes (AAI); es decir, aquellas «entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión» (artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). En concreto, el CTBG está vinculado al Ministerio de Hacienda y Función Pública, y su finalidad es «promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno» (artículo 34 de la LTAIBG).

Esta institución garantista ha contribuido positivamente a la generación de una doctrina sobre la transparencia que ha servido de referencia para desplegar el cumplimiento de la norma y para indicar, igualmente, los retos que se deben afrontar para mejorar la política pública. Además, el carácter disuasorio o pedagógico de las resoluciones dictadas por este órgano ha permitido avanzar en la superación de ciertas resistencias internas operantes en las Administraciones públicas, especialmente en lo relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

A pesar de lo señalado, una evaluación del rendimiento y del desempeño del CTBG dibuja un escenario pesimista en lo que tiene que ver con la independencia en su actuación, el régimen de elección de sus miembros o el logro de su misión institucional, cuyo cumplimiento se ha visto lastrado por causas derivadas de su diseño institucional y de su escasa dotación de recursos (materiales, humanos y económicos). Tal es así que esta institución garantista ha sido calificada con el apelativo de «custodio desarmado» (Rajevic, 2018). Una denominación que deja entrever la existencia de un cierto margen de mejora en su modelo institucional en aras de que pueda ejercer con eficacia y eficiencia su finalidad, así como sus competencias de control y supervisión de la política pública de transparencia.

En concreto, algunos de los retos y ámbitos de mejora del CTBG se focalizan en los aspectos siguientes: la independencia institucional y de sus miembros; el alcance funcional y competencial; y la dotación de medios o recursos.

— La independencia institucional y de sus miembros.

El modelo institucional del CTBG ha recibido algunas críticas que ponen de manifiesto su falta de independencia orgánica y funcional con respecto al

Poder Ejecutivo de ámbito nacional. En este sentido, ha adquirido un creciente respaldo la propuesta de desgubernamentalizar al CTBG y de vincularlo con el Poder Legislativo. En concreto, una de las medidas garantistas de la independencia sería reformular el sistema de selección de sus miembros, incorporando un procedimiento público y abierto de postulaciones entre candidatos y candidatas sujetas a ciertos requisitos profesionales y con la intervención del Congreso de los Diputados. De este modo, los aspirantes serían evaluados en base a sus méritos y capacidades por la comisión correspondiente de la cámara legislativa, y su designación quedaría ratificada por una votación en pleno del Parlamento mediante mayoría cualificada. Igualmente, como medida adicional destinada a favorecer la independencia del órgano, el subgrupo de trabajo para la reforma de la LTAIBG ha propuesto fortalecer el estatuto de sus miembros.

— Alcance funcional y competencial.

El CTBG tiene un contenido funcional limitado para que pueda ejercer como institución garantista de la transparencia a nivel estatal. En este sentido, las resoluciones de este órgano no tienen carácter vinculante, ya que carece de capacidad coercitiva. Por ello, una de las propuestas de mejora altamente consensuadas es dotarlo de potestad sancionatoria para que pueda desempeñar con mayor eficacia sus funciones, especialmente en lo relacionado con el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de publicidad activa.

Por otra parte, junto con las competencias garantistas y de control, este órgano se enfrenta al reto de fortalecer y desplegar su función evaluadora, dotándola de una mayor amplitud en sus destinatarios y de una mayor profundidad en el contenido. En lo referente a la amplitud, sería conveniente que se evaluase a un mayor número de sujetos obligados. En lo que respecta a la profundidad, sería recomendable diseñar y aplicar otras metodologías que fuesen más allá de la medición de la LTAIBG (el cumplimiento de las obligaciones legales) y que evaluaran realmente los resultados e impactos de la política pública de transparencia tanto ad intra (efectos en las Administraciones y los empleados públicos) como ad extra (efectos en la sociedad y la ciudadanía, en el avance hacia un modelo de sociedad más informada, participativa y colaborativa).

Así mismo, el subgrupo para la reforma de la LTAIBG remarca la necesidad de mejorar la organización estadística de la actividad desempeñada por los órganos de garantía. De este modo, se pretende favorecer (tanto a los poderes públicos como a la sociedad civil) un acceso más asequible y sistemático al balance periódico que los órganos de garantía realizan sobre el estado general en que se encuentra la calidad de la transparencia y la protección de los derechos involucrados. Además, esta información contribuiría a seguir

manteniendo el coste reputacional al que se enfrentarían las Administraciones públicas como consecuencia de los informes periódicos de evaluación, generando incentivos disuasorios en favor de la transparencia.

En cualquier caso, las propuestas de mejora relacionadas con el contenido funcional del CTBG requieren, sin duda, de la asignación de recursos para su materialización, otro «talón de Aquiles» y reto futuro que se aborda a continuación.

— Dotación de medios o recursos.

El CTBG «ha sufrido una insuficiencia crónica de medios de todo tipo para el ejercicio de sus funciones» desde que inició sus actividades en el año 2014 (Amorós, Paja y Ruíz, 2021: 181). Un déficit que señalan también la mayoría de los académicos entrevistados.

Por tanto, uno de los principales retos de futuro es dotar a esta institución garantista de la transparencia de los recursos suficientes y necesarios para poder desempeñar con eficacia y eficiencia las competencias que tiene asignadas por la LTAIBG. En el caso de los recursos económicos, el presupuesto del Consejo se disminuyó en un 22 % en los Presupuestos Generales del Estado de 2018 y esta situación se mantuvo hasta el año 2021 (Amorós, Paja y Ruíz, 2021: 181). En esta fecha se incrementó un poco el presupuesto, pero sin compensar los recortes que llevaron a cabo en el año 2018. Por tanto, sería conveniente dotar al CTBG de los medios económicos necesarios para desarrollar sus funciones.

La dotación de medios suficientes fortalecería su capacidad de supervisión en el cumplimiento de la Ley, permitiéndole ejercer un control real sobre un mayor número de sujetos obligados, lo que favorecería, además, la supervisión del ejercicio del derecho de acceso, cuyas evaluaciones son escasas y recientes.

Además, si se pretende reforzar la función evaluadora del CTBG, sería conveniente que esta institución contase con personal cualificado y experto en materia de evaluación de políticas públicas, ya que, de este modo, se podría aplicar también otros enfoques evaluativos (que vayan más allá de la valoración del cumplimiento de la norma) como es la evaluación de impactos.

En consecuencia, se estima conveniente que la LTAIBG sea más explícita en lo referente a los recursos asignados para el CTBG. Este reto requerirá, por la vía de la regulación presupuestaria, blindar la dotación económica frente a posibles decisiones políticas o frente a circunstancias restrictivas derivadas de situaciones económicas adversas.

IV. CONCLUSIONES

El estudio de la transparencia pública estatal tras diez años de vigencia de la LTAIBG ha permitido detectar que esta política pública se ha ido remodelando a partir de los compromisos fijados en los Planes de Gobierno Abierto. Sin embargo, todavía existen una serie de asuntos pendientes relacionados con el sistema institucional que deberían tenerse en cuenta a la hora de modernizar la transparencia pública en España y mejorar su efectividad.

En primer lugar, en lo referente al sistema institucional, la práctica y el despliegue de la LTAIBG ha permitido identificar un conjunto de retos sobre los que guiar las reformas más inmediatas, así como las trayectorias de futuro a largo plazo. En todo caso, parece evidente, a la luz de los párrafos precedentes, que la norma se enfrenta a un cambio de paradigma que afectará a la sistemática de determinados asuntos, entre otros, el catálogo de sanciones, la elevación del acceso a la información como derecho fundamental o el régimen de obligaciones. Y es que el consenso académico y las propuestas concretas de diversas instituciones señalan el camino hacia una ampliación de los sujetos obligados, una disminución de los requisitos de inadmisibilidad, una clarificación conceptual de los principios interpretativos en aras a mejorar la seguridad jurídica y un incremento de las capacidades de acción coercitiva del CTBG.

En segundo lugar, y en lo que atañe al CTBG, la modernización de su modelo institucional parte del convencimiento de que la efectividad de la política pública de transparencia no será posible sin un órgano de garantía plenamente independiente, con medios suficientes, y con capacidades coercitivas para la imposición ejecutiva de sus resoluciones con respecto a los sujetos obligados. La coordinación con las instituciones de garantía autonómicas, junto al refuerzo de la actividad desempeñada por las unidades de transparencia incorporadas en las Administraciones públicas, constituyen los puntos de cierre determinantes para armonizar la interpretación del acervo jurídico generado, y consolidar la doctrina sobre la materia (al margen de la jurisprudencia contencioso-administrativa que pueda generarse en la vía judicial) el sistema de transparencia español. Además, en el ámbito judicial, incluso sería recomendable establecer un procedimiento preferente y sumario, especialmente rápido, como el que está previsto para la tutela de los derechos fundamentales que solvante la conflictividad entre el CTBG, la Administración pública implicada y la persona que ha ejercido el derecho a la información.

Por tanto, la modernización del sistema institucional (la LTAIBG y la institución estatal garantista de la transparencia) suponen una tarea indispensable para seguir avanzando en la mejora de los instrumentos a disposición de la

ciudadanía e introducir, en suma, innovaciones institucionales que fortalezcan la calidad democrática a partir del aprendizaje acumulado a lo largo de esta década de recorrido con que cuenta el sistema de transparencia español.

En tercer lugar, sería conveniente diseñar e implantar un sistema de evaluación que ayude a medir y aportar información objetiva sobre los efectos *ad intra* y *ad extra* producidos por la política pública de transparencia. Este tema es prioritario, porque no existe (a saber) una «metodología sólida» para medir los efectos de la transparencia, lo que puede generar «brechas de conocimiento muy serias y sustanciales» (Calland y Bentley, 2013). Y este déficit conduce inevitablemente a una disociación entre teoría y realidad, entre los efectos internos y externos identificados en la literatura académica y los resultados reales de la política de transparencia. En consecuencia, para mejorar la efectividad de la política pública estatal de transparencia, el reto principal es institucionalizar la evaluación de impactos, lo que requiere no sólo de una metodología determinada, sino también de una serie de recursos. Por un lado, se debería diseñar y aplicar un modelo de evaluación que utilice las técnicas de investigación necesarias para medir el grado de consecución de los resultados esperados, tanto de los efectos internos (cambiar las formas de hacer y de actuar de los empleados públicos, iluminando sus decisiones y acciones) como de los efectos externos (desarrollar una sociedad más informada y participativa y aportar legitimidad institucional y calidad democrática, fortalecer la democracia). Por otro lado, resultaría conveniente que el órgano que asumiese la función de evaluación de los impactos contase, para ello, con recursos suficientes y adecuados. En este sentido, sería recomendable que este órgano se proveyese de personal especializado en evaluación de políticas públicas, un perfil que suele ser poco habitual en las Administraciones públicas españolas y que tiene, en la actualidad, una mínima representación en la institución estatal que vela por la transparencia en España, el CTBG.

En cuarto lugar, la revisión de la LTAIBG, tras diez años de aplicación, debe superar la concepción del ciudadano como un mero usuario de información pública o administrado en el ejercicio del derecho de acceso. Este asunto debería hacernos reflexionar sobre la desafección, la incomprensión y la lejanía que los ciudadanos perciben en su relación con las Administraciones públicas, que se ha reflejado en diferentes encuestas durante este último año. Es de especial interés poner el acento en los colectivos con mayor riesgo de brecha digital, no sólo por la falta de acceso a los recursos públicos que ello entraña, sino porque el desconocimiento e incomprensión de las dinámicas político-administrativas genera desconfianza en la población, una pérdida de valores y una erosión en la cultura democrática.

En definitiva, en el mes de junio de 2023, el proceso de modernización de la política pública estatal de transparencia ha dado sus primeros pasos (se han fomentado espacios de participación que dan voz a los diferentes colectivos para captar sus demandas y propuestas de mejora), pero todavía queda un largo camino por recorrer para que se formalicen los cambios institucionales, sobre todo cuando se inicia un nuevo ciclo político a nivel nacional (elecciones generales el 23 de julio de 2023) que puede trastocar la agenda gubernamental, introduciendo nuevas prioridades o temas de interés para las autoridades estatales.

REFERENCIAS

- AGUILAR RIVERA, J. A. (2008). «Transparencia y democracia: claves para un concierto». *Cuadernos de transparencia*, 10: 1-48.
- AMORÓS DORDA, J., PAJA FANO, M. y RUÍZ MARTÍNEZ, A. (2021). «La política pública de transparencia en España». En Pastor Albaladejo, G., *Políticas públicas de transparencia en las democracias del Sur de Europa* (pp. 131-203). Valencia: Tirant lo Blanch.
- ARENILLA, M. (2011). «Marco teórico actual de la Administración Pública». En Arenilla, M. (coord.), *Crisis y reforma de la Administración Pública* (pp. 1-137). Madrid: Netbiblo.
- CALLAND, R. y BENTLEY, K. (2013). «The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information». *Development Policy Review*, 31: 69-s87.
- CERRILLO, A. (2022) «Doce propuestas para la mejora de la regulación de la transparencia en España». En Bermúdez Sánchez, J. (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 91-125). Madrid: CEPC.
- COTINO, L. (2022). «Quién, cómo y qué reformar de la Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública». En Bermúdez Sánchez, J. (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 124-188). Madrid: CEPC.
- COROJAN, A. y CAMPOS, E. (2011). *Gobierno Abierto: Alcance e Implicaciones*. Madrid: Fundación IDEAS.
- MICHENER, G. (2018). «Gauting the Impacto of Transparency Policies». *Public Administration Review*, 79(1): 130-139.
- MOREIRA, I. y CLAUSSEN, M. V. (2011). «Políticas de transparencia en la administración pública brasileña». *Revista Reforma y Democracia*, 51: 129-152.
- OBAMA, B. (2009). *Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*.

- PASTOR ALBALADEJO, G. (2021). «El estudio de la transparencia como política pública para mejorar la calidad de la democracia». En Pastor Albaladejo, G., *Políticas públicas de transparencia en las democracias del Sur de Europa* (pp. 11-46). Valencia: Tirant lo Blanch.
- PASTOR ALBALADEJO, G. (2014). «Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas». En Pastor Albaladejo, G. (ed.), *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas* (pp. 17-45). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- PASTOR ALBALADEJO, G. y SÁNCHEZ MEDERO, G. (2021). «Evaluating inclusive transparency in spanish local government». *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 19 (4).
- PASTOR ALBALADEJO, G., SÁNCHEZ MEDERO, G. y MAIRAL MEDINA, P. (2020). «Nuevo Servicio Público y Gobierno Abierto: enfoques para democratizar la gestión pública». En Aldeguer Cerdá, B. y Pastor Albaladejo, G., *Democracia, Gobierno y Administración Pública contemporánea* (pp. 144-164). Madrid: Tecnos.
- RAJEVIK MOSLER, E. (2018). «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno español: un custodio desarmado». En E. Vaquer C., M., Moreno M. A. y Descalzo G., A. (coord.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (pp. 1441-1470). Valencia: Tirant lo Blanch.
- RUIJER, E. y MEIJER A. (2016) «National Transparency Regimes: Rules or Principles? A Comparative Analysis of the United States and The Netherlands». *International Journal of Public Administration*, 39: 11: 895-908. DOI: <<https://doi.org/10.1080/01900692.2015.1057343>>.
- SALVADOR-OLIVÁN, J. A. y FERNÁNDEZ RUIZ, M. J. (2012). «Mapa de procesos de un sistema de gestión de accesibilidad en un servicio web de la Administración Pública: el Ayuntamiento de Zaragoza». *El profesional de la información*, 21 (3): 312-317.
- SENDÍN GARCÍA, M. A. (2014). «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». *Revista jurídica de Castilla y León*, 33: 1-25.
- VELASCO, C. (2019). «Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora». *Anuario de Transparencia Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2: 49-75.
- VILLANUEVA, E. (2005). «Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia». En Merino, M., *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp. 57-65). México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- VILLORIA, M. (2015). «Transparencia como política pública en España: algunas reflexiones». *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 85-103.
- YONAITIS, R. B. (2002). *Comprendiendo la accesibilidad. Una guía para lograr la conformidad en Sitios Web e Intranets*. New Hampshire: HiSoftware Inc.

CAPÍTULO XII

RETOS EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA: INSTRUMENTOS Y METODOLOGÍAS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS MÁS DEMOCRÁTICAS

María Elicia Cortés Cediel
Universidad Complutense de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

Los esfuerzos institucionales por generar espacios de participación para otros actores cobran fuerza bajo el paraguas del denominado Gobierno Abierto. Este paradigma de gestión pública encuentra en los modelos de gobernanza el fomento de una mayor calidad democrática y eficiencia para resolver los problemas colectivos a través de la incorporación de otros actores en escenarios de decisión (Ramírez-Alujas, 2011). En este sentido, los ciudadanos asumen un papel más activo generando, a su vez, valor público al aportar su experiencia, valores y vivencias en la toma de decisiones y de prestación de servicios (Bovaird, 2007; Schmitter, 2001). Este incremento de la presencia del ciudadano en escenarios de participación se materializa, en primer lugar, a través de la búsqueda de acercar al mismo a las instituciones, como por ejemplo incluyéndole con su participación en iniciativas pertenecientes a distintas fases de elaboración de las políticas públicas. En segundo lugar, se pide al ciudadano que colabore de forma activa junto a los actores institucionales como son los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, o facultativos, cuando surge algún problema o emergencia, en lo que la literatura denomina como «*multisectoral problem solving*» o solución de problemas sectoriales de distinta naturaleza (Fung, 2015).

Asimismo, la presencia de dispositivos electrónicos interconectados ha facilitado la creación de cada vez más escenarios de participación surgidos, en ocasiones, incluso de manera espontánea y local, fuera de lo diseñado por las instituciones. Pero esta pluralidad y dinamismo en el surgimiento de iniciativas de participación, siendo además un fenómeno, en ocasiones, tan local (Fung, 2015) ha generado discrepancias sobre distintas cuestiones en la literatura, la cual comienza a identificar algunos inconvenientes. En particular, se señala una falta de consenso para abordar distintas cuestiones, como, por ejemplo, cuál es el objetivo de las iniciativas de participación; hasta dónde deben participar los ciudadanos, a qué grupos de población hay que involucrar y consultar; cuáles son las herramientas de participación más inclusivas para los ciudadanos; y qué métodos se deben usar para garantizar que todos participen (Arnstein, 1969).

La ausencia de consenso en estas cuestiones, entre otras, genera a menudo tal incertidumbre que llega a transformarse en un riesgo real en el acceso de los ciudadanos en procedimientos de participación. Esto no solo merma los efectos positivos propios de la participación e incluso condicionarla, sino que además puede generar escenarios de desigualdad y vulneración de derechos del individuo. Frente a este escenario, es necesario establecer distintos mecanismos e instrumentos que hagan más democrática la participación ciudadana. Por ello, este capítulo busca identificar y analizar los riesgos y retos que surgen en los procedimientos de participación ciudadana. Además, se recogen algunas tendencias potenciales de ser consideradas en el futuro para el desarrollo de nuevos procedimientos de participación ciudadana más democráticos.

II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO INSTRUMENTO DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL

El auge de la conocida como «sociedad en red» (Castells, 1996) ha facilitado una mayor presencia y participación directa de los ciudadanos en la gestión de lo público (Brugué *et al.*, 2003; Budge, 2006). Fruto del cambio social y cultural (Inglehart y Baker, 2000) que se ha producido, por un lado, por el descontento ciudadano hacia las instituciones y potenciado, por otro lado, por el desarrollo y extensión de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (Subirats, 2013b), esta transformación social ha vertebrado la relación entre individuos a través de conceptos como «producción», «poder» y «experiencia» (Castells, 1996). Es por ello, que han proliferado escenarios de gobernanza en los que las decisiones sobre los asuntos públicos están basadas en las interacciones entre el gobierno, la sociedad civil y los mercados (Hernández-Bonivento, 2009; Mayntz, 2001). En este contexto, la participación

ciudadana se definiría como el proceso por el cual los ciudadanos participan de forma activa en la esfera de lo público (Roberts, 2004) incorporando a la toma de decisiones sus propias ideas, demandas, valores y experiencias (Creighton, 2005). De este modo, y complementando a los mecanismos de democracia representativa, a través de la participación directa se promueve una mejor comprensión de las necesidades y prioridades públicas (Willems *et al.*, 2017). Se busca con ello, tener un impacto en el fortalecimiento de la legitimidad democrática e institucional en sociedades cada vez más complejas y que se han visto dañadas debido a distintas crisis económicas, políticas y sociales (Budge, 2006).

Sin embargo, según autores como Lane (2005) o Settler y Mahmoudi (2013), los mecanismos de participación ciudadana no se configuran únicamente en el plano de diseño e implementación de políticas públicas. En particular, existe una pluralidad de prácticas que se articulan en momentos concretos o a raíz del surgimiento de cualquier problema o emergencia (Lane, 2005; Settler y Mahmoudi, 2012). Esta participación directa puede articularse en distintos ámbitos relacionados con lo público. Así, a diferencia del denominado «*open innovation*», cuya iniciativa de participación parte de las empresas para que los ciudadanos participen, prueben o valoren distintos productos (Seltzer y Mahmoudi, 2013), la participación ciudadana, en cambio, implica que los ciudadanos participen en distintas áreas de actuación y programas, y en todos los niveles de gobierno (Roberts, 2004).

El avance en la incorporación de la voz del ciudadano en distintos ámbitos públicos se ha visto reforzado por el surgimiento y auge de las tecnologías enfocadas en la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones. En concreto, el desarrollo de la telefonía móvil y de la computación ubicua ha hecho que los dispositivos tecnológicos hayan pasado a formar parte de los objetos cotidianos del individuo (Weiser *et al.*, 1999). Esta integración de dispositivos electrónicos en nuestro día a día ha transformado culturalmente a la sociedad en una sociedad cada vez más compleja y sofisticada (Inglehart y Baker, 2000; Subirats, 2013a).

Esta sociedad más sofisticada demanda una mayor variedad de vías de expresión y una mayor presencia en escenarios de participación (Budge, 2000). A su vez, esto ha contribuido a que reinventen la forma en la que se participa, bien sea de forma espontánea como sucede en las redes sociales (Porwol *et al.*, 2015) o bien sea de forma dirigida a través de plataformas electrónicas diseñadas para participar en asuntos concretos (Reddick y Norris, 2013). De este modo, la tecnología no solo ha potenciado que los ciudadanos accedan cada vez a más escenarios de participación, sino que además ha favorecido la proliferación de herramientas para llevar a cabo la misma de forma activa.

Dentro de este amplio y, cada vez más creciente, catálogo de participación encontramos tanto herramientas orientadas a canalizar la participación ciudadana de forma convencional diseñada por cauces institucionales, como también aquellos mecanismos de movilización y expresión ciudadana no convencional. Además, se incluyen instrumentos que permiten generar y conducir una participación surgida de los ciudadanos de forma espontánea a través de la movilización ciudadana (Bovaird, 2007), así como también establecer aquellos procesos de participación *top-down* que vienen dados por las instituciones de forma estructurada y ordenada (Di Gennaro y Dutton, 2006).

Así, como algunos ejemplos de esta amplia variedad, encontramos, en primer lugar, herramientas como los seminarios, charlas, presentaciones y reuniones, por su parte, siendo de las herramientas más utilizadas para participar, permiten que los ciudadanos puedan conocer y participar en proyectos relacionados directamente con su entorno (Fung, 2015). Además, los grupos de discusión y de trabajo son espacios de deliberación dirigidos principalmente a grupos organizados que pueden tener un carácter mixto desde el punto de vista de la naturaleza de los actores que participan en los mismos (Font, 2004). Una evolución de estos grupos de discusión serían los laboratorios ciudadanos, los cuales surgen como espacios donde ciudadanos con distintos perfiles profesionales debaten propuestas o colaboran en dar solución a problemas específicos (Güemes *et al.*, 2018). Lo que hace especial a estos espacios desde el punto de vista de la participación ciudadana, es la generación de tejido social a través de la creación de redes entre individuos que comparten entre ellos su conocimiento y experiencia (Güemes y Resina, 2018).

Sumado a la innovación que supone estos escenarios, la Web 2.0 o Internet, por su parte, ha potenciado la aparición de numerosas herramientas electrónicas de participación ciudadana. Estas herramientas han ido evolucionando en función del desarrollo tecnológico. Así, ámbitos como la e-participación y e-democracia han ido evolucionando de forma sofisticada a medida que lo hacían las tecnologías (Goodspeed, 2015). Estas herramientas han profundizado en las dinámicas entre individuos debido a la multiplicidad y diversidad de mecanismos que facilitan la interconexión entre individuos (Putnam, 2000) gracias a la capacidad de las herramientas de esquivar las barreras físicas y reducir costes de la participación (Stoker, 2006).

Señalando algunas de estas herramientas tecnológicas, podemos encontrar instrumentos como las plataformas electrónicas de participación, puestas a disposición del ciudadano por parte de los actores institucionales. Estas herramientas han sido frecuentes para coordinar procedimientos de participación directa, como por ejemplo los presupuestos participativos, implementados en el contexto local (Baiocchi y Ganuza, 2014) debido a su capacidad para movi-

lizar a un gran número de individuos reduciendo los costes característicos de una participación directa a gran escala.

Junto a esta reducción de costes en la participación a gran escala, otras herramientas como los denominados medios sociales o «*social media*», han permitido a los ciudadanos compartir y generar contenido multimedia y fomentando, al mismo tiempo, discusiones y deliberaciones. Un ejemplo de estos medios sociales, son las llamadas redes sociales (*online social networks*) en la interacción entre individuos permite la movilización y participación de individuos de forma espontánea *bottom-up*. Además, a su vez, los actores institucionales han encontrado una herramienta idónea para establecer canales de comunicación *top-down* con los ciudadanos (Mergel, 2013). Junto al tipo de contenido multimedia que se comparte, desde el punto de vista de la participación ciudadana, las reuniones y foros virtuales, han permitido a los ciudadanos participar sin costes, deliberando en la web. Además de las conocidas redes sociales que todos tenemos en mente, como son Facebook o Twitter, han surgido también las denominadas aplicaciones de mensajería instantánea, como WhatsApp o WeChat, que han permitido la comunicación y tráfico fluido de contenidos de distintos fines entre ciudadanos. Estos fines no solo son personales o profesionales, sino también de carácter político y participativo, potenciando aspectos como el activismo.

Si bien las aplicaciones basadas en la Web 2.0 no han dejado de aumentar y de evolucionar, la aparición de las denominadas tecnologías emergentes ha supuesto un salto cualitativo en términos de nuevos horizontes para la participación ciudadana, propiciando en ocasiones la aparición de nuevos retos. En este sentido, una de estas nuevas tecnologías supone el hecho de que los ciudadanos puedan no solo acceder a información pública de distinta naturaleza, sino que, además, pueden reutilizarla como base de nuevas aplicaciones y herramientas (Hivon y Titah, 2017). Se trata de la estandarización y publicación de datos abiertos (*open data*) por parte de las instituciones y que pueden ser reutilizados por distintos actores con distintos objetivos. Así, además de la transparencia y la rendición de cuentas o la innovación mediante la creación de aplicaciones nuevas basadas en estos datos, los ciudadanos pueden encontrar en los datos abiertos una mejora en la prestación de servicios (Zuiderwijk *et al.*, 2012).

Relacionada con el uso de una cantidad ingente de datos, la Inteligencia Artificial (IA) supone el entrenamiento de un sistema informático para realizar tareas reservadas por definición al razonamiento humano (Mehr *et al.*, 2017). Esta herramienta ha pasado a ser una de las tecnologías disruptivas que más expectativas ha generado en lo relativo a su implementación en lo público, por su capacidad para automatizar distintos procesos, e incluso asumiendo

tareas significativamente complejas (Mehr *et al.*, 2017). Esta herramienta puede asistir a los ciudadanos en los procedimientos de participación por ejemplo facilitándoles información y gestionando sus solicitudes. Dentro de estas herramientas, los agentes conversacionales son sistemas de IA que facilitan la comunicación entre usuario y máquina, a través de un diálogo simulando una conversación humana real que puede ser en texto (*chatbots*) o hablada (asistentes personales). Así, estas herramientas pueden asistir a usuarios, a través de una comunicación en lenguaje natural, proporcionando información o incluso facilitado el proceso de generación de ideas y documentación, mejorando la calidad de aspectos como las deliberaciones colectivas (Tavanapour *et al.*, 2019).

Otra de las tecnologías disruptivas que han comenzado a hacerse un hueco en el ámbito de la participación ciudadana es el *blockchain* o tecnologías de registro distribuido (en inglés DLT por *Distributed Ledger Technology*). A través de ella, los datos pueden ser gestionados por varios participantes la imposibilidad de corromper los datos, debido a su arquitectura y su alto nivel de seguridad (Scardovi, 2016) de gran utilidad en herramientas de *e-voting* o voto electrónico (Scholl y Bolívar, 2019).

Aunque estas han sido solo algunas de las herramientas con las que los ciudadanos pueden participar, no están exentas de la complejidad y retos que suponen su implementación en ámbitos de participación. Algunas de ellas comienzan a hacer visibles algunas limitaciones que suponen retos para que la participación se lleve a cabo con todas sus garantías. En el siguiente apartado de este capítulo se recogen algunos de estos retos que comienzan a ser frecuentes en los debates de la literatura sobre participación ciudadana.

III. LIMITACIONES Y BARRERAS

Como se ha señalado anteriormente, cada vez existe una mayor variedad de procedimientos de participación ciudadana difícil de categorizar, predecir e incluso regular, generando en ocasiones un acceso desigual que llega incluso a vulnerar los derechos de distintos colectivos (Martínez López, 2006). En este sentido, existen un conjunto de factores que condicionan el acceso de los ciudadanos a escenarios de participación ciudadana (Anduiza y Bosch, 2004) actuando como barreras. Estas barreras, que reciben el nombre de brechas, pueden encontrar su origen en causas muy distintas.

Una de las barreras principales que suponen cada vez un reto mayor, según la literatura, es la edad. En particular, involucrar a determinados segmentos poblacionales puede tener limitaciones según su edad. Así, en primer lugar,

en el caso de los segmentos poblacionales más jóvenes la edad mínima establecida puede restringir el acceso a los procedimientos de participación de no alcanzarse. Sin embargo, la literatura señala que los jóvenes encuentran motivación para participar sobre temas relacionados con la esperanza hacia el futuro como puede ser la colaboración en aspectos relacionados con el medioambiente (Schmid Callina *et al.*, 2014). Por ello, se busca involucrar a los adolescentes en redes de participación como pueden ser asociaciones o redes de voluntariado (Vieno *et al.*, 2007). En segundo lugar, en el caso del acceso de las personas mayores, el diseño o implementación de herramientas y de los propios procedimientos de participación puede suponer un impedimento para participar al no adecuarse a las necesidades de los ciudadanos, agravándose en el caso de las personas mayores y dependientes (Bailey y Ngwenyama, 2011).

Relacionada, con esta brecha, además, encontramos la denominada estratificación o brecha digital. En concreto, un acceso desigual al mundo virtual es un problema relevante si se pretende consolidar espacios de participación a través de una sociedad interconectada. Esta brecha digital puede producirse tanto en el acceso a distintos tipos de herramientas como la capacidad y conocimiento para poder utilizarlas (Norris y Inglehart, 2013). En este sentido, se contemplan dificultades como poder disponer de un dispositivo y que este tenga los requisitos técnicos mínimos para poder participar como por ejemplo el acceso a internet (Evans-Cowley, 2011). Además, es necesario tener destreza en la utilización de los dispositivos. Esto puede estar relacionado con el grado de conocimiento digital o con las capacidades cognitivas del ciudadano. En este sentido, por un lado, la alfabetización digital, estrechamente relacionada con la «dataficación» (Pangrazio *et al.*, 2021), comprende la capacidad del individuo en desarrollar competencias y conocimientos sobre herramientas tecnológicas. Por otro lado, la desigualdad en la adquisición de estas competencias entre ciudadanos es un problema que a menudo responde al diseño de la herramienta y a lo accesible que sea esta para distintos colectivos vulnerables de la sociedad. Por este motivo, con el objetivo de reducir esta brecha digital en entornos de participación ciudadana, deben prestarse atención a aspectos como un diseño accesible a personas con algún tipo de discapacidad, los idiomas disponibles en las herramientas (Bertot *et al.*, 2012) garantizando la privacidad, la protección de datos y seguridad (Evans-Cowley, 2011) e incluso la igualdad en el acceso a dispositivos digitales. Además, no debe descuidarse la tarea de dar las suficientes herramientas a la ciudadanía que les permitan reutilizar y analizar los datos a través del desarrollo de competencias y habilidades.

Pero la desigualdad en los recursos no solo se manifiesta en el acceso a dispositivos electrónicos o de competencias y conocimientos para poder utilizarlos en procedimientos de participación. Esta desigualdad está generalmente

asociada a los recursos económicos o nivel de ingresos de los ciudadanos suponiendo una barrera en el acceso a escenarios de participación en el caso de los colectivos más vulnerables (Ravensbergen y VanderPlaat, 2010). En este sentido, independientemente de los costes relacionados con los procedimientos de participación, se encuentran una serie de factores de carácter económico. Estos factores además de condicionar directamente el acceso de los individuos a dinámicas de participación, también puede influir en el tipo de procedimiento que se realiza y sobre el tipo de decisiones que se toman (Ravensbergen y VanderPlaat, 2010).

Otro aspecto que se materializa a través del acceso desigual a los recursos, según Hartley y Wood (2005) es el desconocimiento por parte de la ciudadanía de los procedimientos legales y procesos administrativos. Este desconocimiento supone una barrera en la participación ciudadana ya que, si los ciudadanos conocieran mejor cuestiones relacionadas con la articulación de las políticas públicas, aspectos legales y relacionados con la articulación de las políticas públicas, la prestación de servicios o con el funcionamiento de la Administración Pública en general; podrían tomar mejores decisiones en los procedimientos de participación (Hartley y Wood, 2005). Esta barrera motiva las voces de aquellos sectores que dudan de la capacidad de decisión de los ciudadanos en la toma de decisiones en términos de eficiencia y eficacia. Unido a este desconocimiento, los ciudadanos, además, no tienen acceso a asesoramiento legal que pueda prestar ayuda de todo tipo en estos escenarios y en igualdad de condiciones. Aunque gracias a políticas de transparencia y rendición de cuentas, los portales institucionales cuentan ya con repositorios de normativa a disposición del ciudadano, lo cierto es que destinar esfuerzos a divulgar y acercar la normativa de forma más personalizada ayudaría a los ciudadanos a tener mayores instrumentos legales en la toma de decisiones.

Esta desigualdad en el acceso, o incluso ausencia, de un respaldo legal en los distintos procedimientos de participación, contribuye en parte a otro conjunto de daños relacionados con la vulneración de derechos de distintos colectivos, al no tener una herramienta que proteja legalmente *ad hoc* a los ciudadanos en los procedimientos de participación. En este sentido, y dados los objetivos y diseño de cada iniciativa, la participación ciudadana puede estar limitada a ciertos sectores de la población, y de forma discriminatoria hacia los mismos. Esta discriminación puede estar generada bien a consecuencia de otro tipo de brechas, como son el acceso a recursos (por ejemplo, económicos), o bien puede recaer, al igual que en otras situaciones que limitan el acceso a la participación, en el propio diseño de la herramienta que se utiliza en el procedimiento de participación.

Junto a la discriminación por razón de edad, de recursos o de accesibilidad de colectivos vulnerables, existe también una brecha de género y brecha racial. La brecha de género en escenarios de toma de decisiones se ha visto agravada con la aparición de herramientas electrónicas de participación. En este sentido, lejos del surgimiento de herramientas libres de sesgos, neutras e inclusivas, el diseño de algoritmos que perpetúan los estereotipos de género, a través de la utilización de datos no representativos (Guevara-Gómez *et al.*, 2021). De forma similar, la brecha racial se ha abierto más con la creación de herramientas con sesgos a través de herramientas como la Inteligencia Artificial (Buolamwini y Gebu, 2018), la cual restringe mediante el sesgo en sus algoritmos, la capacidad de participar en distintos contextos de decisión.

Autores como Fung (2015) indican que el concepto de justicia social, intrínseco al objetivo de la participación ciudadana, se ve afectado de forma negativa debido a la discriminación que puede surgir en escenarios de participación (Fung, 2015). Precisamente, la participación ciudadana busca el equilibrio de poderes entre los grupos dominantes y las minorías, dando, en palabras de Fung (2015) un mayor poder a aquellos que son más vulnerables (Fung, 2015). No es de extrañar, entonces, que nuevas formas de activismo surjan a raíz de esto con el objetivo de alcanzar metas como la integridad y la justicia social. En este contexto, Pangrazio y Sefton-Green (2021) señalan la existencia de los denominados derechos digitales. Relacionados con otros derechos humanos, los autores indican que estos derechos permiten a los ciudadanos acceder, usar, crear y publicar contenido sin que esto suponga una erosión de la esfera democrática y pérdida de la legitimidad institucional (Pangrazio y Sefton-Green, 2021).

Pero, además de una participación en la que no se vulneren sus derechos, el ciudadano necesita saber si su participación influye en la toma de decisiones. En este sentido, otra de las barreras en la participación que señala la literatura es la percepción del ciudadano de que su participación no tendrá ningún impacto en la decisión. En particular, esta percepción de no sentirse realizado puede tener como consecuencia no solo una pérdida de eficacia en la toma de decisiones sino además el propio desistimiento del ciudadano a participar en el procedimiento (Cortés-Cediel y Gil, 2018; Evans-Cowley, 2011). Sin embargo, puede darse un efecto psicológico contrario en el relato de participación del ciudadano y que este visualice las consecuencias y el posible impacto de su decisión. En este sentido, el fenómeno NIMBY (del inglés «*not in my back yard*»), relacionado con las creencias subjetivas del individuo (Almond y Verba, 2015) implica que el ciudadano cambia en sus procesos internos una decisión sobre alguna cuestión que afecta al bien común, ya que esta tendría consecuencias directamente cercanas con su entorno incómodas para él y que prefiere no asumir (Hartley y Wood, 2005).

Además de las barreras que pueden encontrar los ciudadanos para acceder a espacios de participación debido a aspectos y cualidades de aquellos, el desarrollo de procedimientos de participación puede verse limitado por el contexto político y cultural y los valores compartidos del entorno en el que se pretende implementar las dinámicas de participación (Parrado *et al.*, 2013). En este sentido, las características de la cultura democrática de cada contexto influirán en el diseño de sus mecanismos de participación (Cullingworth y Nadin, 2002).

Dentro de estas tradiciones democráticas y administrativas, quizá uno de los debates más recurrentes dados en la literatura sea definir cuál es el fin mismo de la participación ciudadana. En concreto, la tarea, por parte de las instituciones de definir para qué se participa y hasta dónde se les deja participar a los ciudadanos pueden suponer, por un lado, evidentes barreras a la participación al transformarse en restricciones regulatorias e impedimentos legales que modulan y limitan el acceso del ciudadano a la participación (Hartley y Wood, 2005).

Sin embargo, en el extremo opuesto, el exceso de procedimientos rutinarios de participación puede quitarle sentido a la misma. En este sentido, sucede en ocasiones que existe un exceso en los procedimientos y plataformas de participación que se habilitan y, sin embargo, no todas ellas están relacionadas con la toma de decisiones, resultando en ocasiones procedimientos de participación poco sustanciales (Falco y Kleinhans, 2018; Fung, 2015). Este exceso de procedimientos lo componen dinámicas relacionadas con la colaboración con los ciudadanos para la solución de problemas concretos y específicos, caracterizados por no suponer un papel importante para los ciudadanos, al no tener una relación directa con la toma de decisiones o sobre aspectos que requieran una planificación e implicación a largo plazo (Falco y Kleinhans, 2018). Así, lo que la literatura denomina como el «síndrome del banco del parque» supone que los ciudadanos puedan participar en procedimientos para discutir sobre el color en el que deben pintarse los bancos de un parque, pero no en otros más relevantes (Fung, 2015). Esto puede provocar problemas para el ciudadano como saturación y frustración, traduciéndose en desafección y apatía. Esta desmotivación supone una barrera que impide participar. Por ello, es necesario definir procedimientos de participación que signifiquen y sean importantes para los ciudadanos (Fung, 2015).

Además de diseñar procedimientos de participación significativos para los ciudadanos, es necesario que las instituciones realicen un esfuerzo para publicitarlos y que los ciudadanos los conozcan. En este sentido, según la literatura, una de las barreras más señalada sobre limitaciones en el acceso a escenarios de participación es la insuficiente publicidad que acompaña en ocasiones a

estos procedimientos (Hartley y Wood, 2005). De este modo, la ausencia de esfuerzos de campañas de comunicación que den a conocer las iniciativas de participación puede sesgar la realidad de los ciudadanos y reducir la tasa de participación de estos.

Junto a estas barreras al acceso de escenarios de participación, existen una serie de cuestiones relacionadas con el diseño de los procedimientos de participación y de las herramientas con las que estos se llevan a cabo que pueden dificultar la participación de los ciudadanos. Así, una primera barrera son los propios problemas que se dan en la ejecución de los distintos métodos de participación. Estos problemas se dan cuando el diseño de las dinámicas no se ajusta a la realidad y encuentran dificultad en su implementación. En este sentido, existen algunos incidentes que pueden darse durante el desarrollo de los procedimientos de participación y dificultar los mismos, como quedarse sin tiempo en dinámicas de deliberación y la existencia de dificultades técnicas en el funcionamiento de herramientas electrónicas (Hartley y Wood, 2005). Dentro de los problemas que pueden darse en la participación están relacionados con la seguridad en los procedimientos. En particular, en herramientas electrónicas, como por ejemplo el *Blockchain*, se generan datos que conllevan una responsabilidad adscrita a los mismos y que en ocasiones la opacidad con la que se canalizan esas responsabilidades por parte de actores privados genera preocupación en los ciudadanos. Esto puede provocar cierta desconfianza y rechazo hacia algunas herramientas de participación por parte de los ciudadanos (Evans y Campos, 2012).

IV. TENDENCIAS Y RETOS ACTUALES Y FUTUROS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez realizada una revisión de la literatura sobre los principales aspectos que limitan el acceso de los ciudadanos a la toma de decisiones, se han identificado cinco tendencias principales que agrupan aspectos recurrentes en el diseño e implementación de los procedimientos de participación. Estas tendencias actuales llevan, además, asociados una serie de retos que podrían ayudar a establecer mecanismos que redujeran las problemáticas asociadas a los mecanismos de participación.

Tendencia 1: Existencia de distintas «brechas» en el acceso de los ciudadanos a escenarios de participación.

Como veíamos en líneas anteriores, distintas brechas pueden producir una vulneración directa de los derechos de los ciudadanos, discriminación. Por ello es necesario regular un acceso no discriminatorio a escenarios de participación.

Reto: Establecer nuevos mecanismos de alerta, coordinación y mantenimiento que reduzcan las potenciales brechas.

Para hacer frente a estas brechas, es necesario establecer una serie de mecanismos e instrumentos. En este sentido y desde un enfoque «*top-down*», se proponen los siguientes:

Mecanismos de alerta: La literatura ve necesario identificar los riesgos en la participación para poder anticiparse a los mismos (Stiver *et al.*, 2014). En este sentido, la configuración de mecanismos previos a los procedimientos de participación que nos permitan identificar si existe algún impedimento de partida que restrinja el acceso a la participación ciudadana puede ser de utilidad con el objetivo de que las instituciones faciliten recursos que reduzcan esa brecha (Fung, 2015; Lappalainen *et al.*, 2015). Por ejemplo, plantillas de indicadores, utilizadas como *toolkits*, que ayuden a identificar de forma automática situaciones de vulnerabilidad y ejecutar medidas que los reduzcan. Estos indicadores mapearían aspectos relacionados con los tipos de participantes y sus circunstancias, siendo efectivas para la participación de pequeños grupos, por las limitaciones que puede conllevar extenderlas a gran escala. Por otro lado, en las herramientas electrónicas de participación, distintos estudios establecen métricas en los algoritmos que permiten reajustar la herramienta reduciendo los posibles sesgos discriminatorios (Guevara-Gómez *et al.*, 2021).

Mecanismos de coordinación: Además de intentar anticiparse a algunas limitaciones que puedan encontrar los ciudadanos en el acceso a escenarios de participación, es necesario establecer mecanismos que coordinen acciones durante el procedimiento de participación. Estos pueden implementarse a través de instrumentos legales y jurídicos que garanticen la reducción de brechas, pero también a través de actividades y otras estrategias (Parrado *et al.*, 2013). Por ejemplo, distintos autores encuentran en la creación de redes sociales intergeneracionales dentro de las dinámicas de participación, escenarios en los que las brechas de edad se reducen al producirse dinámicas en las que los individuos se apoyan entre sí, intercambiando conocimientos y habilidades (Bailey y Ngwenyama, 2011). También pueden llevarse a cabo estrategias orientadas a que los ciudadanos desarrollen competencias y habilidades para reutilizar datos, ampliando su presencia en el espectro de participación. Dentro de las estrategias para reducir la brecha digital, además, puede incorporarse la utilización de *chatbots*. Estas herramientas son altamente intuitivas ya que se comunican con los usuarios a través del lenguaje natural y se despliegan en aplicaciones de mensajería instantánea y redes sociales muy conocidas y utilizadas (Cantador *et al.*, 2021). Estos *chatbots*, pueden ser utilizados no solo como asistentes sobre cuestiones técnicas en los procedimientos de participación sino también como agentes de asesoramiento legal que asistan a los

ciudadanos. Aunque son solo algunas ideas, estos mecanismos necesitan financiación continua para reducir la desigualdad entre ciudadanos (Stiver *et al.*, 2014).

Mecanismos de mantenimiento: Finalmente, autores como (Stiver *et al.*, 2014) indican que tal como está estructurado actualmente, se necesitan realizar esfuerzos de mantenimiento continuo de estas medidas.

Tendencia 2: cultura democrática que puede estar condicionada por las tradiciones administrativas.

La existencia de contextos en los que culturalmente los ciudadanos participan en menor medida según los valores que se comparten en cuanto al funcionamiento y estructura política y administrativa que existe en cada región (Thomas y Thomas, 1995). En este sentido, las denominadas «tradiciones administrativas» muestran los patrones en los que pueden clasificarse los distintos sistemas políticos y administrativos en función de cuestiones geográficas, históricas o culturales (Parrado *et al.*, 2013). Estas tradiciones condicionarán cómo van a ser los mecanismos de participación que se implementen en cada sistema, y cuáles son las resistencias y obstáculos que van a encontrar (Agranoff, 2004; Ramírez-Alujas, 2014).

Reto: Transformación de la cultura democrática a través de la realización de ajustes en la tradición administrativa.

En este sentido, la literatura identifica algunas propuestas para incrementar el nivel de participación en estas culturas democráticas con menores tasas de participación. Así, además de incentivar la participación, algunas de estas soluciones pasan por revisar el nivel de centralización o descentralización de las políticas de participación (Evans y Campos, 2012). En cualquier caso, autores como Seltzer y Mahmoudi (2013) advierten de que estos reajustes en el planteamiento de las dinámicas de participación no son generalizables y, por tanto, deberán ajustarse a cada contexto.

Tendencia 3: Complejidad para coordinar alto número de actores y obtener la eficiencia en la elección de una decisión.

Aunque la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones implica una mayor aceptación de estos sobre una política pública (Hernández-Bonivento, 2009), autores como Güemes y Resina (2018) señalan que en los procedimientos de participación los ciudadanos no siempre encuentran el consenso, por lo que en ocasiones acaban por no alcanzarse acuerdos en la deliberación. Esto puede restar eficiencia y eficiencia a los procedimientos de participación (Belil, 2003; Güemes y Resina, 2018) reforzando el relato de los

que dudan de la practicidad de estos escenarios. Uno de estos motivos reside en la complejidad que existe a la hora de coordinar en los contextos de participación a un alto número de actores acostumbrados a actuar de forma diferente y con puntos de vista distintos (Belil, 2003). Esta dificultad puede devenir, por ejemplo, de implementar algunas dinámicas de participación que funcionan bien a nivel local, en otros contextos a gran escala como por ejemplo a nivel regional o nacional, entre otros aspectos (Seltzer y Mahmoudi, 2013).

Reto: Optimización de la eficacia del procedimiento de participación.

Tal y como señalan Evans y Campos (2012), autores como Tapscott *et al.* (2008) recalcan la falta de mecanismos que tienen gobiernos y administraciones para gestionar la participación a gran escala, dificultando la ejecución de distintas dinámicas de participación. En este contexto, los autores señalan la necesidad de evaluaciones mediante distintos indicadores de los procedimientos durante su ejecución, con el objetivo de reajustar los recursos en función de las distintas problemáticas que puedan surgir (Evans y Campos, 2012). Estos indicadores pueden contemplar instrumentos para medir las necesidades de los ciudadanos durante la participación y poder dar asistencia a los mismos, etc.

Tendencia 4: Exceso de procedimientos de participación.

La cuarta tendencia identificada es el exceso de procedimientos de participación ciudadana y los distintos objetivos que esta puede tener. En esta pluralidad, las iniciativas de participación no siempre están relacionadas con la toma de decisiones, y en ocasiones ni siquiera son sustanciales para el ciudadano (Fung, 2015). Esta situación conlleva dos problemáticas. La primera de ellas es que, dentro de tal variedad, se pueden favorecer unos proyectos sobre otros en función del poder que tengan algunos actores en el contexto de participación. Esto implica, que puede que primen iniciativas que carezcan de significado para los ciudadanos sobre otras que sean más relevantes. El segundo problema es que este exceso puede provocar que el ciudadano pierda el interés en la participación por desgaste, llegando incluso a abandonar los procedimientos en los que esté participando.

Reto: El objetivo de la participación y el mantenimiento del interés del ciudadano.

En este sentido, deben abordarse principalmente dos cuestiones. En primer lugar, es necesario definir el objetivo y alcance del procedimiento de participación. De este modo, los ciudadanos podrán implicarse en mayor o menor medida en función de su interés en el procedimiento. En este sentido, Fung (2015) sugiere la creación de «*minipublics*», que son pequeños grupos de ciudadanos que participan a lo largo del tiempo en procedimientos de partici-

pación orientados a alguna cuestión con una temática específica sobre la que sientan interés (Fung, 2015). Con estos, los ciudadanos encuentran espacios en los que el interés por el tema sobre el que se debate evitando que abandonen por exceso de «ruido» en el número de iniciativas de participación. Otra de las medidas que deben abordarse es el mantenimiento del interés del ciudadano a lo largo de todo el procedimiento de participación. En este sentido, el denominado «ciclo de vida del *engagement*», en Cortés-Cediel *et al.* (2018), identifica cuatro fases en la duración natural del interés en un individuo y establece una serie de instrumentos asociados a indicadores que permiten mantener el nivel de interés durante toda la vida del procedimiento de participación (Cortés-Cediel *et al.*, 2018).

Tendencia 5: La problemática del liderazgo en los procedimientos de participación.

La pluralidad de procedimientos y cuyas iniciativas, además, pueden surgir de diferentes actores, genera ciertas dudas sobre qué actor tendrá el liderazgo en el futuro. Desde el punto de vista de la legitimidad institucional, será necesario un ejercicio de definición y reafirmación del papel de los actores institucionales.

Reto: La confianza como receta de legitimidad en los procedimientos de participación.

En este sentido, para autores como Güemes y Resina (2018) la confianza es una de las herramientas más adecuadas para alcanzar la sostenibilidad y la calidad de la democracia. De este modo, llevar a cabo esfuerzos por fortalecer la confianza institucional o vertical, entre instituciones y ciudadanos, favorecerá el fortalecimiento de la legitimidad y la calidad democrática (Güemes y Resina, 2018).

V. CONCLUSIONES

La incorporación del ciudadano a escenarios de participación directa bien sea para involucrarlos institucionalmente o para colaborar en la resolución de problemas específicos ha supuesto un ejercicio de muchísima responsabilidad para los ciudadanos, los cuales no siempre pueden responder de la misma forma. Junto a esto, la pluralidad y dinamismo, devenido por su carácter local, de las iniciativas de participación, necesitan de la existencia unos principios básicos y mínimos que garanticen una participación igualitaria y libre (Fung, 2015).

En este contexto, este capítulo recoge las principales barreras a la participación que sufren los ciudadanos, y que pueden estar provocadas por aspectos relacionados con el diseño e implementación de los procedimientos de participación. Así, por ejemplo, encontramos un conjunto de sesgos raciales y de género que pueden estar generados por el propio diseño de los algoritmos sobre los que se configuran distintas herramientas electrónicas de participación. La revisión realizada ha permitido identificar cinco posibles tendencias actuales en la participación, según la literatura, y un conjunto de retos que deben abordarse con el objetivo de reducir las brechas entre ciudadanos y hacer la participación más democrática.

REFERENCIAS

- AGRANOFF, R. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press.
- ALMOND, G. A. y VERBA, S. (2015). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton University Press.
- ANDUZA, E. y BOSCH, A. (2004). *Comportament electoral*. Institute for Government and Public Policy, Universidad Autònoma de Barcelona.
- ARNSTEIN, S. R. (1969). «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224.
- BAILEY, A. y NGWENYAMA, O. (2011). «The challenge of e-participation in the digital city: Exploring generational influences among community telecentre users». *Tele-matics and Informatics*, 28(3): 204-214.
- BAIOCCHI, G. y GANUZA, E. (2014). «Participatory budgeting as if emancipation mattered». *Politics & Society*, 42(1): 29-50.
- BELIL, M. (2003). «La ordenación de las áreas metropolitanas europeas». En: *Planeamiento urbanístico – De la controversia a la renovación* (pp. 21-37).
- BOVAIRD, T. (2007). «Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services». *Public Administration Review*, 67: 846-860.
- BRUGUÉ, Q., FONT, J. y GOMÀ, R. (2003). «Participación y democracia. Asociaciones y poder local». En: *Movimientos Sociales: Cambio Social y Participación* (pp. 109-132).
- BUDGE, I. (2006). «Direct and representative democracy: Are they necessarily opposed?». En: *Representation*, 42.1: 1-12.
- BUDGE, I. (2000). «Deliberative democracy versus direct democracy plus political parties!». En: *Democratic Innovation*, Ch. 15.

- BUOLAMWINI, J. y GEBRU, T. (2018). «Gender shades: Intersectional accuracy disparities in commercial gender classification». En: *Proceedings of the 2018 Conference on Fairness, Accountability and Transparency* (pp. 77-91).
- CANTADOR, I., VIEJO-TARDÍO, J., CORTÉS-CEDIEL, M. E. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2021). «A Chatbot for Searching and Exploring Open Data: Implementation and Evaluation in E-Government». En: *Proceedings of the 22nd Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 168-179).
- CANTADOR, I., CORTÉS-CEDIEL, M. E. y FERNÁNDEZ, M. (2020). «Exploiting Open Data to analyze discussion and controversy in online citizen participation». *Information Processing & Management*, 57(5): 102301.
- CASTELLS, M. (1996). *The information age: Economy, society and culture*. Blackwell.
- CORTÉS-CEDIEL, M. E. y GIL, O. (2018). «Engagement en ciudades inteligentes. Diseño de un marco de análisis teórico y aplicado para la participación ciudadana». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19.
- CORTÉS-CEDIEL, M. E., GIL, O. y CANTADOR, I. (2018). «Defining the engagement life cycle in e-participation». En: *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 1-2).
- CREIGHTON, J. L. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions through Citizen Involvement*. John Wiley & Sons.
- CULLINGWORTH, J. y NADIN, V. (2002). *Town and country planning in the UK* (13.ª ed.). Routledge.
- DI GENNARO, C. y W. DUTTON (2006). «The Internet and the public: Online and offline political participation in the United Kingdom». En: *Parliamentary Affairs*, 59(2): 299-313.
- EVANS, A. M. y CAMPOS, A. (2012). «Open government initiatives: Challenges of citizen participation». *Journal of Policy Analysis and Management*, 172-185.
- FALCO, E. y KLEINHANS, R. (2018). «Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement». *International Journal of Information Management*, 40: 17-20.
- FONT, J. (2004). «Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías». *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local*, 1: 23-42.
- FUNG, A. (2015). «Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future». *Public Administration Review*, 75(4): 513-522.
- GOODSPEED, R. (2015). «Smart cities: moving beyond urban cybernetics to tackle wicked problems». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1): 79-92.

- GUEVARA-GÓMEZ, A., DE ZÁRATE-ALCARAZO, L. O. y CRIADO, J. I. (2021). «Feminist perspectives to artificial intelligence: Comparing the policy frames of the European Union and Spain». *Information Polity*, 26(2): 173-192.
- GÜEMES, M. C., RESINA, J. y CRUZ-RUBIO, C. (eds.) (2018). *Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GÜEMES, C. y RESINA, J. (2018). «Participación ciudadana y confianza, un ejercicio de alquimia democrática». En C. Güemes, J. Resina y C. Cruz Rubio (eds.): *Participación ciudadana: Experiencias inspiradoras en España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HARTLEY, N. y WOOD, C. (2005). «Public participation in environmental impact assessment – implementing the Aarhus Convention». *Environmental Impact Assessment Review*, 25(4): 319-340.
- HERNÁNDEZ-BONIVENTO, J. A. (2009). «Problemas institucionales de la participación ciudadana: Análisis conceptual y aplicación al caso colombiano». En: *Actas del XXII Concurso del CLAD Sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública* (pp. 1-23).
- HIVON, J. y TITAH, R. (2017). «Conceptualizing citizen participation in open data use at the city level». En: *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1): 99-118.
- INGLEHART, R. y BAKER, W. E. (2000). «Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values». En: *American Sociological Review*, 65.1: 19-51
- LANE, M. B. (2005). «Public participation in planning: An intellectual history». *Australian Geographer*, 36(3): 283-299.
- LAPPALAINEN, P., MEIER, I., NICOLETTI, I. y STARL, K. (2015). *Toolkit for equality: The local level*. European Training and Research Centre.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, M. (2006). «La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad». *Boletín CF+S*, 34.
- MAYNTZ, R. (2001). «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna». *Reforma y Democracia*, 21: 7-22.
- MEHR, H. (2017). «Artificial intelligence for citizen services and government». En: *Ash Center for Democratic Governance and Innovation* (pp. 1-12), Harvard Kennedy School.
- MERGEL, I. (2013). «A framework for interpreting social media interactions in the public sector». *Government Information Quarterly*, 30(4): 327-334.
- NORRIS, P. y INGLEHART, R. (2013). «Digital divide». En: *Handbook on the Digital Creative Economy* (pp. 90-102). Edward Elgar Publishing.

- PANGRAZIO, L. y SEFTON-GREEN, J. (2021). «Digital rights, digital citizenship and digital literacy: What's the difference?». *NAER: Journal of New Approaches in Educational Research*, 10(1): 15-27.
- PARRADO, S., COLINO, C. y OLMEDA, J. A. (2013). *Gobiernos y administraciones públicas en perspectiva comparada*. Tirant lo Blanch.
- PORWOL, L., HASSAN, I., OJO, A. y BRESLIN, J. (2015). «Knowledge extraction and management component to support spontaneous participation». En: *Proceedings of the 2015 International Conference on Electronic Participation* (pp. 68-80).
- PUTNAM, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. (2011). «Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) Camino que viene – Reflexiones seminales». *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15): 99-125.
- RAVENSBERGEN, F. y VANDERPLAAT, M. (2010). «Barriers to citizen participation: the missing voices of people living with low income». *Community Development Journal*, 45(4): 389-403.
- REDDICK, C. y F. NORRIS, D. (2013). «E-participation in local governments: An examination of political-managerial support and impacts». *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(4): 453-476.
- ROBERTS, N. (2004). «Public deliberation in an age of direct citizen participation». *The American Review of Public Administration*, 34(4): 315-353.
- ROYO, S. y YETANO, A. (2017). *How to Keep Citizens Engaged? Advantages and Disadvantages of Online and Offline Citizen Participation*. European Group for Public Administration.
- SCARDOVI, C. (2016). *Restructuring and Innovation in Banking* (pp. 36). Springer.
- SCHMID CALLINA, K., JOHNSON, S. K., BUCKINGHAM, M. H. y LERNER, R. M. (2014). «Hope in context: Developmental profiles of trust, hopeful future expectations, and civic engagement across adolescence». *Journal of Youth and Adolescence*, 43: 869-883.
- SCHMITTER, P. C. (2001). «What is the reto legitimize in the European Union and how might this be accomplished?». En: *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*.
- SCHOLL, H. J. y RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P. (2019). «Regulation as both enabler of technology use and global competitive tool: The Gibraltar case». *Government Information Quarterly*, 36(3): 601-613.
- SELTZER, E. y MAHMOUDI, D. (2013). «Citizen participation, open innovation, and crowdsourcing: Challenges and opportunities for planning». *Journal of Planning Literature*, 28(1): 3-18.

- STIVER, A., BARROCA, L., MINOCHA, S., RICHARDS, M. y ROBERTS, D. (2015). «Civic crowdfunding research: Challenges, opportunities, and future agenda». *New Media & Society*, 17(2): 249-271.
- STOKER, G. (2006). «Public value management: A new narrative for networked governance?». *The American Review of Public Administration*, 36(1): 41-57.
- SUBIRATS, J. (2013b). «¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos?». En: *Crisis del Capitalismo Neoliberal, Poder Constituyente y Democracia Real*, 255-287.
- TAPSCOTT, D., WILLIAMS, A. D. y HERMAN, D. (2008). «Government 2.0: Transforming government and governance for the twenty-first century». *New Paradigm*, 1: 15.
- TAVANAPOUR, N., POSER, M. y E. A. BITTNER (2019). «Support in the idea generation process in citizen participation toward an interactive system with a conversational agent as facilitator». En: *Proceedings of the 27th European Conference on Information Systems*.
- THOMAS, J. C. y THOMAS, F. D. R. (1995). *Public participation in public decisions: New skills and strategies for public managers*. Josse y Bass.
- VIENO, A., NATION, M., PERKINS, D. D. y SANTINELLO, M. (2007). «Civic participation and the development of adolescent behavior problems». *Journal of Community Psychology*, 35(6): 761-777.
- WEISER, M., GOLD, R. y BROWN, J. S. (1999). «The origins of ubiquitous computing research at PARC in the late 1980s». *IBM Systems Journal*, 38(4): 693-696.
- WILLEMS, J., VAN DEN BERGH, J. y VIAENE, S. (2017). «Smart city projects and citizen participation: The case of London». En: *Public Sector Management in a Globalized World* (pp. 249-266).
- ZUIDERWIJK, A., JANSSEN, M., CHOENNI, S., MEIJER, R. y ALIBAKS, R. S. (2012). «Socio-technical Impediments of Open Data». *Electronic Journal of e-Government*, 10(2): 156-172.

CAPÍTULO XIII

CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y TRANSFORMACIÓN PÚBLICA. LA AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN COMO MECANISMO DE MEJORA ADMINISTRATIVA

Enrique Benítez Palma

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset,
ex consejero de la Cámara de Cuentas de Andalucía.

I. INTRODUCCIÓN

La coincidencia temporal de la pandemia de COVID-19 y el inicio de la llamada «Década digital europea» ha impulsado la digitalización del sector público, obligado a funcionar en ausencia de relaciones físicas, y obligado a reaccionar para movilizar los recursos que la Unión Europea ha destinado a la promoción económica mediante políticas de carácter anticíclico que han perseguido diversos objetivos no siempre confluyentes. Por una parte, el mantenimiento de la actividad económica general en un contexto de crisis económica global, y por otra la imprescindible modernización y actualización de los sistemas productivos privados y públicos para no perder el carro de la aceleración tecnológica y sus prometidas ganancias de productividad. Sin olvidar el auge del concepto de «soberanía tecnológica», de vital importancia en un contexto geopolítico volátil que ha reforzado el espíritu europeo, primero tras constatar la dependencia de China para la provisión de piezas y determinados materiales, y sobre todo tras la invasión de Ucrania por Rusia, con el final de la política energética construida sobre los cimientos de una determinada relación con Rusia.

En los términos que interesan para la elaboración de este artículo, debemos empezar por la acotación del término «capacidad administrativa», cuyo origen está en las políticas de cooperación al desarrollo, y que tiene que ver con la capacidad de las maquinarias burocráticas públicas para movilizar los recursos disponibles. La decisión de proteger e impulsar la economía a través de los fondos *Next Generation* ha puesto de manifiesto que uno de los principales cuellos de botella existentes para la correcta movilización de estos recursos, es precisamente la falta de preparación de los sistemas de gestión públicos. Un buen análisis de este concepto se puede encontrar en Ares Castro-Conde (2023), que a partir del trabajo de Charles Polidano para el Banco Mundial resume que existen tres elementos que permiten definir la capacidad administrativa: «la “capacidad para las políticas” (capacidad para reunir información, conocimiento experto del personal, peso institucional en el proceso de políticas), las “facultades de ejecución” (cumplimiento interno —que incluye ausencia de corrupción—, cumplimiento social en diferentes sectores de políticas), y la “eficiencia operacional” (eficacia y rentabilidad, calidad del servicio —incluye ausencia de demoras—)» (Ares Castro-Conde, 2023: 55).

En el caso de España, 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 análisis se 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 (Hidalgo, Manfredi y Benítez, 2023: 81):

- 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.

El nuevo escenario de gasto público derivado tanto de las necesidades de impulso y promoción de la economía, como de la imprescindible modernización tecnológica y administrativa está prestando mucha más atención a los

aspectos digitales de la transformación de las capacidades administrativas. Sin embargo, este proceso no es pacífico, ya que los primeros ejemplos de países más avanzados en la implantación de este tipo de soluciones, y algunas experiencias pioneras de España, están demostrando que no siempre es fácil conciliar la legalidad del procedimiento administrativo tal y como se ha estado utilizando hasta ahora, con la rapidez de la toma de decisiones algorítmicas basadas en datos, ajenas a menudo a los criterios de motivación, explicabilidad y capacidad de impugnación que deben presidir las decisiones públicas.

II. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y AUTOMATIZACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA DÉCADA DIGITAL EUROPEA

El 11 de mayo de 2021, el Diario Oficial de la Unión Europea recogió la publicación del Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa Europa Digital y por el que se deroga la Decisión (UE) 2015/2240. Dos meses antes, el 9 de marzo, la Comisión había adoptado la Comunicación «Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital», conocida sobre todo por su expresión inglesa, *Digital Compass*. Esta Comunicación presentó una visión, objetivos y vías para una transformación digital exitosa de la Unión Europea de aquí a 2030.

Fue el origen de la llamada «Década Digital europea», que pretende alcanzar objetivos concretos en todo el territorio de la Unión en el año 2030, aunque la aceleración tecnológica —pensemos en la reciente irrupción de la inteligencia artificial generativa, con todas sus posibles y desconocidas consecuencias— puede obligar a revisar estos objetivos, a adaptarlos a los cambios tecnológicos, o incluso a definir nuevas metas en un plazo no demasiado largo de tiempo. De hecho, el propio Itinerario recoge (art. 4.2) la revisión de los objetivos en 2026.

Sea como sea, la Unión Europea se halla inmersa en una vorágine legislativa y presupuestaria que, en el caso del sector público y sus organizaciones satélites, pivota en torno a dos grandes ejes: el aprovechamiento de los datos y su tratamiento masivo para mejorar la gestión y provisión de los servicios públicos, hasta lograr lo que se viene llamando «*a data-driven public sector*»; y, por supuesto, la interoperabilidad entre los diferentes niveles de Administraciones públicas europeas (nacionales, regionales y locales), para conseguir un espacio europeo único de datos y un eficaz intercambio transfronterizo de datos, con la posibilidad y el imperativo de evitar silos de datos entre países o territorios infranacionales.

La necesidad de definir esta hoja de ruta, y de dotarla presupuestariamente es, a todas luces, lógica. El Reglamento citado (2021/694), señala en su considerando 45 que «modernizar las administraciones y servicios públicos a través de medios digitales resulta crucial para reducir la carga administrativa sobre las empresas, incluidas las pymes, y sobre los ciudadanos en general, haciendo que sus interacciones con las autoridades públicas sean más rápidas, más cómodas y menos costosas, así como aumentando la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios prestados a ciudadanos y empresas, al tiempo que se aumenta la eficiencia del gasto público». Asimismo, en el considerando 53 se afirma que «la interoperabilidad de los servicios públicos europeos concierne a todos los niveles de administración: de la Unión, nacional, regional y local. Además de eliminar obstáculos para el funcionamiento del mercado interior, la interoperabilidad facilita la cooperación transfronteriza, la promoción de las normas europeas y la correcta aplicación de las políticas, y aporta un gran potencial para evitar las barreras electrónicas transfronterizas, garantizando aún más la emergencia de servicios públicos comunes nuevos y la consolidación de los que se están desarrollando a nivel de la Unión».

El despliegue legislativo de esta Década Digital europea incluye, por ahora, iniciativas como la *Digital Services Act*, la *Digital Markets Act*, la *Data Governance Act*, la *Artificial Intelligence Act*, la *Data Act*, la Directiva NIS2 sobre ciberseguridad, la *Cyber Resilience Act*, la *Interoperable Europe Act*, el Reglamento eIDAS de identidad digital o la *European Chips Act*, por citar las más conocidas y comentadas. Y para su financiación, se cuenta con el Programa Europa Digital, focalizado en la transformación digital de ciudadanos, empresas y Administraciones públicas.

En el caso de las Administraciones públicas, la Década Digital menciona tres grandes y únicos logros, que la propia documentación europea reconoce que serán revisados en 2026, como se ha dicho:

- prestación en línea al 100 % de la totalidad de los servicios públicos clave en beneficio de los ciudadanos y las empresas de la Unión;
- acceso por el 100 % de los ciudadanos de la Unión a sus historiales médicos (historiales médicos electrónicos);
- uso de una solución de identificación digital por un mínimo del 80 % de los ciudadanos de la Unión.

La última revisión efectuada sobre los avances en torno a estos objetivos (enero 2023), señala que en estos momentos el 75 % de los ciudadanos europeos y el 82 % de las empresas tienen acceso *on line* a los servicios públicos clave, como educación, trámites laborales y familiares, trámites empresariales, etcétera), y que el 100 % de la población ya puede disponer de su correspon-

diente identificación electrónica. Sería interesante, a la vista de este análisis triunfalista, realizar un informe externo de fiscalización sobre las notables e importantes diferencias entre la posibilidad de acceder *on line* a este tipo de servicios públicos, y la eficacia real de los servicios gestionados *on line*, mediante diversas soluciones relacionadas con la Administración electrónica. En España, al menos, la satisfacción de la ciudadanía y los gestores empresariales no parece que sea especialmente alta¹, y recientes informes (Airef, 2023) sobre la deficiente gestión del Ingreso Mínimo Vital², o la dificultad para realizar gestiones en persona con diversas Administraciones públicas (con el Instituto Nacional de la Seguridad Social como ejemplo más conocido y comentado³) invitan a tomar estos datos proporcionados por la propia Unión Europea con cierta cautela. Por no hablar de lo poco que tienen todos estos casos de ejemplos de *administración facilitadora* (Gamero, 2022), en línea con la eficiencia y eficacia que se supone que debe llegar a la gestión pública de la mano de su transformación digital.

Los documentos institucionales más prospectivos (Ooijen, Ubaldi y Welby, 2019; Kuziemski y Misuraca, 2020; DIGISER, 2022), apuntan hacia un horizonte de adecuada transformación digital de las Administraciones públicas, a través de las imprescindibles estrategias de datos, el refuerzo de las capacidades administrativas, la introducción de las más modernas herramientas tecnológicas en la gestión pública, la interoperabilidad entre las distintas administraciones (lo que se viene en llamar la gobernanza multinivel, que incluye a los gobiernos nacionales, regionales y locales), y la capacitación digital de la ciudadanía. ¿Es un horizonte factible?

En ámbitos académicos están proliferando estudios y análisis sobre las consecuencias y logros reales de la transformación digital, y sobre la verdadera posibilidad de incorporar herramientas basadas en algoritmos y en inteligencia artificial a la gestión pública. En un libro demoledor, sus autores afirman, por ejemplo, que la revolución de las tecnologías de la información supone una grave amenaza para la solidaridad social y el Estado del Bienestar tal y como lo conocemos hoy en día (Iversen y Rehm, 2022). El análisis de estos estudios sobrepasa los objetivos de este trabajo, pero en los siguientes capítulos se van

¹ Ver, por ejemplo, el artículo «Vuelva usted nunca», publicado por Antonio Muñoz Molina en *El País*, el 5 de mayo de 2023: <<https://elpais.com/opinion/2023-05-06/vuelva-usted-nunca.html>>.

² El IMV sólo llega a un 20,8 % de la población que vive bajo el umbral de la pobreza. *El País*, 11 de mayo de 2023: <<https://elpais.com/economia/2023-05-11/el-ingreso-minimo-vital-solo-llega-a-un-208-de-la-poblacion-que-vive-bajo-el-umbral-de-la-pobreza.html>>.

³ «Las colas invisibles de la Seguridad Social: ni un robot es capaz de encontrar cita previa». *Civio*, 31 de marzo de 2023: <<https://civio.es/2023/03/31/cita-previa/>>.

a analizar los debates existentes en Estados Unidos, Europa y España en torno a la automatización de la gestión pública, con la intención de proponer al menos dos cuestiones sobre las que reflexionar:

1. ¿Están subidos al carro de la Década Digital europea los diferentes organismos e instituciones que componen los sectores públicos nacionales? Una transformación digital asimétrica, a distintas velocidades, llevaría a estas instituciones a cierta descoordinación que sería difícil de resolver a corto plazo, comprometiendo sus correspondientes capacidades administrativas. Si uno de los requisitos de éxito del Itinerario Digital europeo es la modernización institucional, esta modernización debe hacerse a la misma velocidad por parte de todos los actores implicados.
2. En un contexto de creciente uso de herramientas digitales (RPA, algoritmos, etcétera), ¿están cualificados los órganos de control interno y externo para verificar el uso eficaz y eficiente de estas soluciones en la gestión pública? Como se expone en la segunda parte de este capítulo, el uso de una solución robotizada para la gestión de subvenciones públicas por la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía —uno de los escasos ejemplos de automatización de la gestión pública de los que existen datos verificados de seguimiento— llevó a una ejecución presupuestaria del 26 %, lo que no parece muy eficaz. En los próximos años, por lo tanto, va a aumentar la necesidad de fiscalizar los resultados de la creciente gestión automatizada de recursos públicos, lo que obliga a las entidades de control a diseñar sus correspondientes hojas de ruta para seguir respondiendo con garantías a sus respectivos mandatos.

En los siguientes apartados, se va a exponer el debate en curso en los Estados Unidos, que gira en torno a la posible pérdida de legitimidad de la Administración pública al confiar la toma de decisiones en aplicaciones y soluciones con algún componente algorítmico. A continuación, y en relación con Europa, destacan las experiencias del Reino Unido y los Países Bajos. En este último país, se acumulan los casos de discriminación por el uso de determinadas herramientas de apoyo basadas en algoritmos para combatir el fraude. Finalmente, en el caso español se analiza la escasa normativa relacionada con las llamadas «actuaciones administrativas automatizadas», y un caso real de gestión automatizada, con resultados limitados. La conclusión final pone de manifiesto la dificultad de las Administraciones públicas para utilizar con eficacia y garantías para los ciudadanos este tipo de herramientas, que deberían mejorar las capacidades administrativas, pero que deben contar con un marco legal más desarrollado, más formación por parte de los empleados públicos,

y mecanismos suficientes de seguimiento y control de los resultados de su aplicación.

III. ESTADOS UNIDOS: AUTOMATIZACIÓN Y PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO ADMINISTRATIVO

En febrero de 2022, el *Duke Law Journal* organizó un relevante evento sobre la automatización del Estado Administrativo (*Automating the Administrative State*). Los principales expertos en la materia convocados debatieron en torno a cuatro cuestiones relevantes, con un *paper* de soporte a cada discusión académica.

El primer panel giró en torno al título «Inteligencia Artificial y valores administrativos», y el documento de referencia hacía referencia a la empatía en el Estado Administrativo (Ranchordás, 2021). El segundo panel tenía como eje de discusión la gobernanza de los algoritmos y el discurso democrático, a partir de un documento de Ryan Calo (2022). El tercer panel trataba el tema de la gobernanza de los algoritmos a través de la colaboración público-privada, con un trabajo sobre la posible automatización de parte del trabajo de la todopoderosa *Food and Drug Administration* (FDA) (Marks, 2022). Toda la discusión tenía como referente el trabajo de Marks y Sunstein (2022) sobre el gobierno algorítmico, que podría prometer menos ruido y (potencialmente) menos sesgos.

Es importante comenzar por la idea estadounidense de Estado Administrativo, antes de tocar estos temas, comunes a las preocupaciones de todos los gobiernos en relación con el uso de algoritmos e inteligencia artificial en la gestión pública. A priori, la expresión procede de un libro ya clásico de 1948, *The Administrative State*, cuyo autor es Dwight Waldo, aunque otros autores (van Riper, 1983) apuntan también hacia la obra de Fritz Morstein Marx, politólogo de origen alemán emigrado a los Estados Unidos a consecuencia de la llegada de Hitler al poder en 1933. Los fundamentos de las características que definen el Estado Administrativo, procedentes del diseño constitucional de los Estados Unidos, pero también del *management*, de las ciencias políticas y de las ciencias de la administración, son interesantes. En España, por desgracia, estas disciplinas académicas no siempre confluyen en propuestas concretas al servicio de la mejora de la gestión pública, que a su vez adolece de diálogo con la reflexión y la investigación que se hace en centros especializados y universidades.

Lo curioso es que el concepto de Estado Administrativo, que se empezó a utilizar en los Estados Unidos en la década de los años 40 del siglo XX para

expresar el miedo de ciertos sectores políticos y económicos a la expansión estatal propiciada por Roosevelt, ha vuelto a tener vigencia, en el sentido contrario, en el mandato de Donald Trump, precisamente para defender los fundamentos administrativos de la acción del Estado (Roberts, 2020). De ahí la «resurrección» de un término más propio de la reflexión académica de los años 50 y 60 que de los nuevos paradigmas de la gestión pública de los últimos años, como son la nueva gestión pública o la idea de gobernanza (que ha propiciado la incorporación de la transparencia o la participación ciudadana a la gestión de lo público).

En España, el concepto de Estado Administrativo ha sido estudiado por el profesor Laguna de Paz, que aporta importantes consideraciones para entender el debate desde el punto de vista del derecho administrativo español (Laguna de Paz, 2021a y 2021b). Así, siendo Estados Unidos el primer país en crear agencias independientes, de las que se esperaba una menor influencia política, y por tanto una mayor independencia con respecto a los poderes del Presidente de la Nación y del Congreso y el Senado, el debate surge por la discrecionalidad de algunas de estas agencias, y por la consideración de que el Derecho Administrativo es la mejor manera de hacer efectivo el Estado de Derecho, en sintonía con la argumentada propuesta de autores como Sunstein y Vermeule (2020).

¿Por qué se recurre entonces al concepto del Estado Administrativo para tratar la cuestión de los problemas derivados de la gestión pública a través de algoritmos o de soluciones basadas en inteligencia artificial? La clave la aporta Calo (2022) citando a Engstrom *et al.* (2020): diversas decisiones tomadas en distintas agencias públicas, basadas en algoritmos, no han podido ser explicadas ni por los funcionarios públicos ni por los especialistas que diseñaron los algoritmos, convertidos así en una verdadera caja negra (*black box*), ejemplo de opacidad y de ausencia de motivación.

De esta manera, se vulneran al menos tres de las columnas de la autoridad administrativa del Estado: la motivación de la decisión tomada, la asignación de responsabilidad de la decisión tomada, y la posibilidad de impugnación de la misma, en ausencia de motivación y de la identificación de una persona u órgano responsable. Es posible que la decisión haya estado basada en datos, que se haya tomado más rápido, que la burocracia —mal entendida— se haya evitado, y que el proceso haya sido, desde un punto de vista económico, muy eficiente. Pero el derecho administrativo también trata de la protección de los ciudadanos frente a los abusos de poder de la Administración, y sobre todo de la necesidad de evitar cualquier decisión discrecional por parte de los diferentes organismos públicos. Por estos motivos, la modernización tecnológica

del Estado no puede hacerse a costa de su legitimidad, basada en los pilares ya mencionados.

Un buen resumen de la situación lo encontramos en Bell (2021). En teoría, la inteligencia artificial podría permitir a las agencias abordar problemas endémicos, sobre todo la toma de decisiones incoherente y la desviación de la política de la agencia, atribuibles al ejercicio de la discrecionalidad por parte de los funcionarios de bajo nivel. Pero dos características de la inteligencia artificial, su opacidad y la naturaleza no intuitiva de sus correlaciones, amenazan valores fundamentales del derecho administrativo. El derecho administrativo refleja los principios de que las personas sean juzgadas individualmente según criterios previamente conocidos y anunciados. Asimismo, las normas administrativas deben reflejar cierta racionalidad (esto enlaza con las ideas de motivación y explicabilidad) y las decisiones administrativas están sujetas a revisión por parte de agentes externos y deben ser transparentes para el público. Para este autor, la inteligencia artificial tiene implicaciones adversas para esas tres normas críticas.

No se trata de negar o diferir el uso de algoritmos por parte de las Administraciones públicas, pero sí de advertir sobre sus riesgos y fallos potenciales. Sunstein (2021), sostiene que los algoritmos, como los humanos, también están sesgados, pero que la limpieza de los datos utilizados y la corrección de los sesgos puede llevar a un prometedor uso de estas herramientas en el ámbito público. Por su parte, Ranchordás (2020) y Ranchordás y Scarcella (2022) alertan sobre la falta de empatía de estas herramientas hacia las personas y colectivos más vulnerables, detectando un uso abusivo de este tipo de soluciones para la detección del fraude en la percepción de ayudas sociales, con consecuencias indeseadas que se estudiarán con más profundidad en el apartado dedicado a la situación en Europa.

Abundando en esta cuestión, es interesante el concepto de «externalización de la responsabilidad⁴» (*outsourcing responsibility*), que señala la creciente externalización de determinadas cuestiones en los procesos de transformación digital del sector público, que encomienda las herramientas digitales y su diseño a compañías privadas que, de esta manera, se convierten en parte del proceso⁵.

⁴ Conferencia organizada en noviembre de 2022 por la Universidad de Copenhague: <<https://www.itu.dk/om-itu/events/events/2022/international-conference-welfare-after-digitalization>>.

⁵ Esta externalización también se puede aplicar a la confianza en la IA para tomar decisiones «morales»: <<https://www.wired.com/story/philosophy-artificial-intelligence-responsibility-gap/>>.

Siguiendo en los Estados Unidos, uno de los autores de referencia es Cary Coglianese. En uno de sus más recientes artículos académicos, realiza algunas propuestas interesantes para utilizar las herramientas de IA de forma responsable, mediante la contratación pública. «En concreto, los funcionarios de las agencias y los responsables de adquisiciones deberían prestar atención a cuatro cuestiones clave. En primer lugar, deben asegurarse de que los contratos de IA se redacten de forma que garanticen una transparencia pública suficiente y eviten que los proveedores reclamen la protección del secreto comercial sobre todo su trabajo. En segundo lugar, los contratos gubernamentales deben obligar a los proveedores de IA a seguir los protocolos de privacidad y seguridad aceptados, y a permitir que el gobierno acceda a la información necesaria para garantizar que se siguen dichos protocolos. En tercer lugar, las agencias deben considerar la negociación de contratos que incluyan normas sustantivas para una IA responsable y que insistan en que los proveedores sigan procedimientos, como auditorías periódicas, para documentar su cumplimiento de dichas normas. Por último, siempre que las agencias prevean la necesidad de la participación pública para informar sobre el diseño y el funcionamiento de las herramientas de IA, sus contratos de IA deberían obligar a los proveedores privados a cooperar en el proceso de participación pública de la agencia» (Coglianese y Lampmann, 2021: 198).

La experiencia de los Estados Unidos —que fue pionero en el uso de los datos cuantitativos para la Administración pública gracias a sus censos—, un país que suele ir por delante en la aplicación de nuevas tecnologías a la gestión pública y en la discusión de sus consecuencias para la propia Administración, para la ciudadanía e incluso para la política, aporta algunas conclusiones de gran interés. La primera, que el uso de estas herramientas basadas en la inteligencia artificial no sólo es imparable, sino también deseable (Sunstein, 2022). La segunda, que las decisiones administrativas deben siempre estar sometidas a los estándares del procedimiento administrativo (Engstrom, 2020; Bell, 2021; Calo, 2022; Coglianese, 2022). La tercera, que con demasiada frecuencia estas herramientas perjudican a las personas y colectivos más vulnerables, o incluso que se utilizan *contra* estos colectivos (Ranchordás y Schuurmans, 2020; Ranchordás, 2021). Y la cuarta, que depende de la propia Administración pública contar con los conocimientos y recursos necesarios para hacer que la imprescindible colaboración público-privada se haga respetando los principios del Estado Administrativo, que es lo mismo que decir el Estado de Derecho (Coglianese y Lampmann, 2021).

Por lo tanto, en los Estados Unidos el debate académico e institucional se centra en el correcto uso de estas herramientas, respetando los postulados básicos de las garantías administrativas. La profusa regulación estatal hace que sea esa la principal idea de aprendizaje que puede interesar en España. La

experiencia europea, más cercana, puede contribuir a definir mejor el marco de actuación que deben seguir los Órganos de Control Externo en cuanto a la fiscalización de las decisiones públicas basadas o apoyadas en herramientas de inteligencia artificial.

IV. EUROPA: REINO UNIDO Y PAÍSES BAJOS COMO PRINCIPALES REFERENTES

En el año 2021, cinco entidades fiscalizadoras superiores (Finlandia, Alemania, Reino Unido, Países Bajos y Noruega) publicaron un *paper* para ayudar a otras entidades y a los auditores individuales a auditar los algoritmos basados en *machine learning* utilizados por los organismos gubernamentales⁶.

De estos cinco países, las experiencias más relevantes y destacadas corresponden al Reino Unido y a los Países Bajos, por diferentes razones. En el primer caso, se ha establecido un acuerdo entre los cuatro reguladores relacionados con el uso de algoritmos (*Information Commissioner's Office, Competitions & Markets Authority, OfCom* y la *Financial Conduct Authority*) para fijar un marco de referencia común en cuanto a la vigilancia del uso de algoritmos, en este caso en el sector privado, fundamentalmente.

Este acuerdo ha dado como fruto la publicación de dos documentos de referencia, en septiembre de 2022, bajo el paraguas del *Digital Regulation Cooperation Forum* (DRCF), que agrupa a las cuatro entidades reguladoras. El primero de ellos trata sobre los beneficios y amenazas de los algoritmos, aportando una visión compartida de los cuatro reguladores. Las conclusiones clave de este documento son las siguientes (DRCF, 2022a):

- los algoritmos ofrecen muchos beneficios a las personas y a la sociedad, y estos beneficios pueden incrementarse con una innovación responsable continuada;
- pueden producirse daños tanto intencionada como inadvertidamente;
- quienes adquieren y/o utilizan algoritmos a menudo saben poco sobre sus orígenes y limitaciones;
- hay una falta de visibilidad y transparencia en el procesamiento algorítmico, lo que puede socavar la responsabilidad;
- un «humano en el bucle» (*Human in the Loop*) no es una salvaguarda infalible contra los daños;

⁶ Versión actualizada a 29 de abril de 2023: <<https://www.auditingalgorithms.net/>>.

- existen limitaciones en la comprensión actual de los miembros del DRCF sobre los riesgos asociados al procesamiento algorítmico.

Se trata de un análisis honesto que reconoce las propias limitaciones de los integrantes del DRCF, y que apunta hacia consideraciones de partida en el trabajo con el uso de algoritmos por parte de organizaciones tanto privadas como públicas. En el segundo documento de referencia, dedicado a la situación existente en la actualidad con respecto a la auditoría de algoritmos y los posibles escenarios futuros, interesa, a efectos de este documento, la siguiente tabla (DRCF, 2022b):

	Auditoría de gobernanza	Auditoría empírica	Auditoría técnica
Descripción	Evaluar si se han seguido las políticas de gobernanza correctas.	Medir el efecto de un algoritmo mediante entradas y/o salidas	Mirar "bajo el capó" de un algoritmo los datos, el código fuente y/o el método.
Métodos	Evaluación de impacto, auditoría de cumplimiento (incluida la auditoría de transparencia), evaluación de conformidad	Auditoría de raspado, auditoría de comprador misterioso.	Auditoría de código, pruebas de rendimiento, verificación formal.
Ejemplo	El proyecto de AIAct de la UE obliga a evaluar la conformidad de las aplicaciones de alto riesgo de la IA	Propublica emprendió una investigación sobre la utilización de los algoritmos de reincidencia por parte del COMPAS, comparando los índices de reincidencia previstos con los que se materializaron en un período de dos años.	La revisión por pares del código interno se ha convertido en una práctica habitual en el desarrollo del flujo de trabajo de Google.

La utilización de este tipo de ejemplos es de gran utilidad para las distintas entidades que deben fiscalizar las consecuencias de las aplicaciones de solu-

ciones basadas en algoritmos, sean en el sector privado o en el público, como se ha dicho. Pero si la información proporcionada por los reguladores británicos es de interés para decidir cómo actuar, la experiencia de los Países Bajos es muy relevante, ya que en los últimos tiempos han sido las entidades fiscalizadoras las protagonistas de las actuaciones principales.

En el caso concreto de los Países Bajos, el uso de algoritmos para ayudar a investigar mejor a posibles receptores fraudulentos de ayudas públicas ha revelado los grandes peligros de la aplicación de este tipo de herramientas sin supervisión, control o seguimiento. En el caso del algoritmo SyRI, para evaluar el riesgo de fraude, la justicia señaló que no cumplía con los principios de transparencia y proporcionalidad. Otro caso más conocido, que motivó incluso la caída del gobierno presidido por Rutte, fue el escándalo Childcare, según el cual miles de familias de origen migrante habrían recibido ayudas fraudulentas —porque no cumplían los requisitos— para cuidar a los hijos a su cargo. El descubrimiento de las consecuencias del uso, de nuevo, de una herramienta basada en inteligencia artificial sesgada, que atribuía a estas familias un mayor riesgo de cometer fraude, motivó un demoledor informe de Amnistía Internacional titulado *Xenophobic Machines*, es decir, máquinas racistas⁷.

V. AUTOMATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

5.1. Las actuaciones administrativas automatizadas

La digitalización de las Administraciones públicas en Europa parece un proceso imparable e irreversible. En el caso español, la denominación que se ha dado en el ámbito de la Administración pública a la realización de actividades administrativas que se llevan a cabo solo por medios electrónicos sin intervención directa de los seres humanos es la de «actuaciones administrativas automatizadas».

Así se estableció en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAE), que definía tal tipo de actuación y establecía sus requisitos mínimos. En todo caso, se trataba de una regulación genérica que dejaba en manos de cada órgano la concreción de los detalles y, además, solo era de aplicación a la Administración General del Estado.

⁷ <<https://www.amnesty.org/en/documents/eur35/4686/2021/en/>>.

En la actualidad la actuación administrativa automatizada se encuentra contemplada en los artículos 41 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP). Se considera actuación administrativa automatizada: «cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público».

De la actual regulación, que ya sí tiene carácter básico y es de aplicación para todas las Administraciones públicas, se desprenden las siguientes características:

A) Se puede acudir a esta tramitación del procedimiento administrativo para aprobar cualquier acto o actuación administrativa. Por consiguiente, tal y como ya adelantaba la LAE, se pueden producir meros actos de trámites, auténticas resoluciones administrativas que pongan fin al procedimiento, así como actuaciones simplemente materiales, como certificaciones, comunicaciones o notificaciones.

B) La actuación debe estar en el marco de un procedimiento administrativo desarrollado por una Administración pública en el ejercicio de potestades públicas. Como en su momento destacó Martín Delgado, es una actividad llevada a cabo por una Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa en función de las competencias que tiene encomendadas.

Lógicamente también podrán utilizar este tipo de tramitación las entidades instrumentales, desde el momento que desarrollen y ejerciten potestades públicas.

En principio, estará indicada para el ejercicio de potestades regladas, en las que el ordenamiento jurídico haya determinado claramente los presupuestos de hecho necesarios para su aplicación. No obstante, no se puede descartar su utilización en el ámbito de las potestades discrecionales, en las que es necesaria una apreciación subjetiva o un juicio de valor; en tales supuestos, habrá que estar al desarrollo de la inteligencia artificial que puede llegar, en su momento, a parametrizar adecuadamente este tipo de decisiones.

C) La característica que diferencia una actuación automatizada del resto de actividades de la Administración es que se realiza mediante medios informáticos, de manera que en su ejecución o desarrollo no participa de forma singular una persona.

Es fundamental, pues, que los criterios en los que se base la decisión de la Administración se puedan tramitar electrónicamente sin que tenga que intervenir en su ejecución un empleado público.

Son ejemplos de actuaciones administrativas automatizadas la emisión de certificados con la información que consta en las bases de datos de las Administraciones, como los certificados de empadronamiento, certificados de estar al corriente de las obligaciones tributarias, Seguridad Social, etc. También las comunicaciones, notificaciones y publicaciones de las resoluciones administrativas. A su vez, se pueden tramitar por esta vía los aplazamientos y fraccionamientos de pago, las autorizaciones, las licencias, los contratos públicos, las sanciones administrativas o, en fin, como más adelante se verá, el otorgamiento de determinadas subvenciones y ayudas públicas.

Ahora bien, que la actuación automatizada se caracterice porque no participen singularmente las personas, no quiere decir, como se puede suponer, que previamente no sea necesaria una labor de organización del procedimiento administrativo en la que lógicamente deben intervenir directamente los empleados públicos.

En tal sentido, el artículo 41.2 de la LRJSP, al igual que ya hacía el artículo 39 de la LAE, requiere que previamente se determine el órgano u órganos competentes que deberán asumir y ejercitar las siguientes funciones propiamente administrativas:

- a) definir las especificaciones de la actuación administrativa automatizada,
- b) diseñar la programación informática y su mantenimiento,
- c) supervisar y controlar la calidad de la actuación administrativa automatizada, y
- d) auditar el sistema de información y su código fuente.

Por supuesto, también se deberá determinar el órgano responsable de la actuación automatizada a efectos de una posible impugnación.

Por consiguiente, en primer lugar, se deben concretar los requerimientos técnicos y jurídicos (especificaciones) de la actuación administrativa automatizada. Tal circunstancia corresponde, como establece la norma, a empleados públicos en función de la actividad que se vaya a desarrollar.

En segundo lugar, a partir de tales especificaciones se procederá a la programación informática que siempre deberá cumplir y respetar los citados requerimientos. Tal programación también la deberá asumir un órgano administrativo enclavado en la Administración Pública correspondiente.

En tal sentido, ya el artículo 45.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establecía la obligación de aprobar y difundir los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos utilizados para el ejercicio de potes-

tades públicas. Lo que permitió diferenciar entre los programas y aplicaciones meramente auxiliares o instrumentales para el funcionamiento de la Administración, que no era necesario aprobar y difundir, de aquéllos otros que servían directamente para el ejercicio de potestades públicas, que sí debían ser aprobados y publicados como garantía para los interesados de que el procedimiento se tramita conforme al ordenamiento jurídico.

Además, la determinación de las especificaciones y su adecuada programación informática constituyen en las actuaciones administrativas automatizadas los fundamentos en los que se debe basar la validez de los actos administrativos, así como su motivación. Igualmente, tales determinaciones devienen fundamentales a los efectos de posibles supuestos de abstención o recusación de los órganos correspondientes.

En tercer lugar, habrá que concretar quién controla y supervisa la calidad de la actuación automatizada. Es decir, se trata de verificar la seguridad y fiabilidad de los programas, sistemas o aplicaciones informáticas que soportan la actuación automatizada. No es suficiente con efectuar la programación correspondiente, sino que será necesario el mantenimiento y actualización de los sistemas y el control del ciclo de vida del *software* que soporta la aplicación.

En cuarto lugar, hay que determinar el órgano u órganos competentes para auditar el sistema de información y su código fuente. Se trata, en fin, de la aplicación de la auditoría de sistemas informáticos para la que será necesaria la revisión de los controles generales de tecnologías de la información (CGTI).

Y, finalmente, se debe establecer el órgano que asume la actuación administrativa automatizada, tanto a efectos de su posible impugnación (art. 41.2 LRJSP), como a efectos de la posible exigencia de responsabilidad derivada de la actividad administrativa.

Tales requerimientos no pueden ser considerados como una simple formalidad establecida en la normativa; sino que, por el contrario, constituyen una auténtica garantía para los ciudadanos de que la actuación administrativa automatizada, efectuada en el seno de un procedimiento administrativo, se ha llevado a cabo conforme a los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Además, aunque expresamente nada dice el precepto analizado sobre la publicidad de los mismos, a diferencia de lo que hacía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el principio general de transparencia que debe guiar la actuación administrativa (art. 3 LRJSP) debe ser suficiente basamento para que se proceda adecuadamente a su difusión, como garantía, una vez más, de los ciudadanos.

Por último, de conformidad con el artículo 42 de la LRJSP, la actuación administrativa automatizada finaliza mediante un certificado cualificado de

sello electrónico o a través de firma electrónica con código seguro de verificación (CSV). Tanto el sello electrónico como el código seguro de verificación garantizarán la identificación y autenticación de la Administración pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público que ha tramitado la actuación automatizada.

En todo caso, hay que reseñar que, aunque el citado precepto, siguiendo la estela del artículo 18 de la LAE, considera el sello electrónico como un sistema de firma electrónica, en la actualidad, tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 910/2014, de 23 de julio, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, el sello electrónico no constituye un sistema de firma electrónica. En tal sentido, el citado Reglamento (UE) reserva la firma electrónica para la identificación electrónica de las personas físicas y el sello electrónico para la identificación de las personas jurídicas.

Recientemente, la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, mantiene los efectos jurídicos de los sistemas electrónicos utilizados en las Administraciones públicas, previstos en las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre; si bien, diferencia más adecuadamente entre sistemas de identificación, firma y sello electrónico (DA 2.^a)

5.2. La tramitación automatizada de las ayudas concedidas por la Junta de Andalucía para paliar los efectos económicos ocasionados por el COVID-19

La Junta de Andalucía, a través del Decreto-ley 9/2020, de 15 de abril, aprueba una línea de subvenciones para las personas trabajadoras con cuenta propia y autónomas afectadas por la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Las subvenciones tienen por objeto paliar los efectos negativos que tal crisis sanitaria ha provocado en su actividad económica. Las pueden percibir los autónomos y trabajadores por cuenta propia que tengan su residencia y domicilio fiscal en Andalucía, que estén de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos o en la mutualidad correspondiente, que cumplan con las obligaciones generales previstas en la normativa sobre subvenciones, etc.

En principio, se trata de elementos reglados que pueden constatarse accediendo a distintas aplicaciones y bases de datos de la Administración autonómica y estatal (GIRO, SUR, INE, AEAT, TGSS, etc.).

Las solicitudes se deben realizar de manera telemática a través de la oficina virtual y conllevará la autorización a la Junta de Andalucía para consultar la información obrante en las citadas bases de datos. En caso de que los interesados se opongan a tal autorización, deberán aportar, junto a la solicitud, la documentación requerida en la convocatoria.

Para la gestión de tales ayudas, la Consejería competente efectúa un contrato tramitado por emergencia con la finalidad de automatizar el procedimiento de concesión de las subvenciones. La solución tecnológica que se propone es del tipo *Robotic Process Automation* (RPA) que permite reproducir la actividad que realizarían los empleados públicos en las distintas aplicaciones y bases de datos informáticas en un plazo de tiempo muchos más reducido. El contrato tiene naturaleza mixta, pues contiene prestaciones de suministro (diecisiete licencias RPA y terminales Windows 10, durante tres meses) y de servicio, siendo esta última la prestación principal (art. 18 LCSP).

La Administración autonómica ha convocado otras líneas de subvenciones para autónomos y trabajadores por cuenta propia con objetivos similares (Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre, modificado por el Decreto-ley 27/2020, de 22 de noviembre, así como el Decreto-ley 29/2020, de 17 de noviembre). En estos casos también se ha procedido a automatizar el procedimiento de tramitación.

La gestión llevada a cabo por la Junta de Andalucía para la concesión de las citadas ayudas plantea, al menos, las siguientes dudas:

1) Aunque las subvenciones anteriores se deben regir, entre otras disposiciones, por la LRJSP, no hay constancia de que en la automatización del procedimiento se haya determinado el órgano u órganos que han asumido la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente, tal y como requiere al artículo 41 de la LRJSP.

2) Tampoco se ha procedido a la publicación de tales determinaciones. En tal sentido, se debe tener presente que los Decretos-leyes que aprueban las líneas de subvenciones establecen expresamente que se otorgarán conforme al principio de transparencia. Además, el artículo 40.3 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de Administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía, recoge que las aprobaciones anteriores serán objeto de publicación, al menos, en la sede electrónica correspondiente.

3) La externalización que se ha llevado a cabo de la actuación automatizada mediante un contrato administrativo excede de los límites de la colabo-

ración que pueden efectuar las empresas privadas en el desarrollo de las funciones administrativas.

Nos encontramos ante el ejercicio de una potestad pública, la potestad subvencionadora, que no puede ser ejercitada por alguien ajeno a la Administración. Una cosa es que la empresa privada pueda prestar auxilio puntual para el ejercicio de determinadas actividades administrativas y otra, muy distinta, es que asuma plena y directamente el ejercicio de una potestad pública.

En el presente caso, la programación informática de la actuación automatizada, que es lo que se ha externalizado, constituye el elemento nuclear en el que se asienta el procedimiento administrativo de concesión de las subvenciones y ese elemento nuclear no puede externalizarse en su totalidad. Como ya se ha señalado, la programación informática en este tipo de actuaciones automatizadas constituye el fundamento mismo de la validez de la actuación administrativa.

Como recientemente ha destacado el Tribunal Supremo: «No es que la Administración externalice un servicio, es que [se] externaliza, podría decirse, ella misma». En el supuesto que nos ocupa, no es que el «externo» intervenga de manera puntual y accesorio en la tramitación de las ayudas, es que se «externaliza» completamente el procedimiento administrativo de concesión de las subvenciones, siendo una empresa privada la que ha asumido tales funciones.

4) Será necesaria la realización de una auditoría de sistemas de información para conocer los resultados conseguidos con la tramitación automatizada de las ayudas públicas. En tal sentido, por lo que se refiere a la primera línea de subvenciones se debe tener en cuenta que en la memoria justificativa del expediente de contratación por emergencia se preveía recibir alrededor de 170.000 solicitudes, pero, tal y como señaló la titular de la Consejería competente en el Parlamento de Andalucía, realmente se tramitaron 67.118 expedientes. De ellos, según ha informado la propia titular de la Consejería de Empleo en sede parlamentaria, tan sólo se han concedido 47.732 ayudas. ¿Qué ha pasado con las casi 100.000 actuaciones que se han contratado pero que no se han llevado a cabo? ¿Se ha cubierto, como se pretendía, a todos los autónomos y trabajadores por cuenta propia de la CCAA?

El análisis de los datos disponibles no sólo permite plantear diversas dudas de carácter jurídico, sino también sobre la propia eficacia de la actuación administrativa. Por una parte, se dice que «la tramitación requiere de la comprobación de datos que obran en poder de la Junta y de otras administraciones». A su vez, el artículo 9 del Decreto-Ley 9/2020 establece que «las solicitudes de las subvenciones reguladas en el presente Capítulo se cumplimentarán en el modelo,

que estará disponible en la oficina virtual de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de trabajo autónomo». Sin embargo, se contrata una RPA con 17 licencias capaz de atender un máximo de 170.000 solicitudes, la recepción total es de 67.118, de las que se aprueban y conceden 47.732. De esta manera, la ejecución presupuestaria se queda en el 26 %: de los 50 millones de euros presupuestados tan sólo se ejecutan 13 millones.

VI. CONCLUSIONES

En definitiva, y si bien las Administraciones públicas deben adaptarse a los cambios derivados del desarrollo de la transformación digital y tecnológica, deben hacerlo en todo caso garantizando los derechos y garantías de los ciudadanos, y mejorando la eficacia de las medidas en las que se opta por una solución robotizada. Lo contrario supone una modernización fallida, con resultados opacos y difíciles de fiscalizar. O, según la idea expresada por Óscar Cortés, la privatización por la puerta de atrás del procedimiento administrativo. Es necesario recordar, además, que la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, ha introducido un nuevo precepto con respecto a las decisiones automatizadas, concretamente en su artículo 23:

«Artículo 23. Inteligencia Artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados.

1. En el marco de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, de la Carta de Derechos Digitales y de las iniciativas europeas en torno a la Inteligencia Artificial, las Administraciones públicas favorecerán la puesta en marcha de mecanismos para que los algoritmos involucrados en la toma de decisiones que se utilicen en las Administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, siempre que sea factible técnicamente. En estos mecanismos se incluirán su diseño y datos de entrenamiento, y abordarán su potencial impacto discriminatorio. Para lograr este fin, se promoverá la realización de evaluaciones de impacto que determinen el posible sesgo discriminatorio.

2. Las Administraciones públicas, en el marco de sus competencias en el ámbito de los algoritmos involucrados en procesos de toma de decisiones, priorizarán la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por los mismos.

3. Las Administraciones públicas y las empresas promoverán el uso de una Inteligencia Artificial ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales, siguiendo especialmente las recomendaciones de la Unión Europea en este sentido.

4. Se promoverá un sello de calidad de los algoritmos».

De esta manera, la recomendación para la introducción generalizada, en todos los niveles de las Administraciones públicas, de soluciones basadas en inteligencia artificial para mejorar su capacidad administrativa, debería hacerse siguiendo las siguientes premisas:

- a) Aprobación de una normativa de referencia —autonómica o local— que proporcione cobertura jurídica adecuada y garantías a los ciudadanos sobre el uso de estas herramientas.
- b) Formación previa del personal de los servicios públicos que va a gestionar la herramienta.
- c) Seguimiento de los resultados cualitativos y cuantitativos del uso de estas nuevas aplicaciones.
- d) Transparencia en la publicidad de los resultados.

De otra manera, el posible aumento de la capacidad administrativa, en términos de productividad y sustitución de horas de trabajo de personal al servicio de las Administraciones públicas, puede dar lugar a deficiencias en la ejecución presupuestaria, opacidad en la movilización de recursos, falta de motivación y explicabilidad en las decisiones tomadas, ausencia de la posibilidad de impugnación de decisiones injustas, y elusión de la correspondiente responsabilidad de los órganos administrativos. Demasiados riesgos como para no actuar con seriedad y la debida diligencia.

REFERENCIAS

- AIREF (2023): *Segunda opinión sobre el Ingreso Mínimo Vital*. 15 junio 2023.
- 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>>.
- BELL, F. y LEGG, M. (2020): In-House Counsel, the Adoption of Artificial Intelligence, and Legal Ethics. *Indian Journal of Law and Technology*, UNSW Law Research Paper No. 22-25. <<https://ssrn.com/abstract=4219929>>.
- CALO, R. (2022): *Modeling Through*. *Duke Law Journal*, 71: 1391-1423. <<https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol71/iss6/5>>.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2020): «Automatización e inteligencia artificial», en Martín Delgado, I. (dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica* (p. 392), Iustel, Madrid.

- COGLIANESE, C. y LAMPMANN, E. (2021): *Contracting for Algorithmic Accountability*. Faculty Scholarship at Penn Carey Law. <https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/2311>.
- COGLIANESE, C. y WALTER, D. (2023): *Antipolitics and the Administrative State*. Faculty Scholarship at Penn Carey Law. <https://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/3008>.
- CORTÉS, O. (2020): «Algoritmos y algunos retos jurídico-institucionales para su aplicación en la administración pública». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 18: 54-63.
- DIGISER (2022): *Digital Innovation in Governance and Public Service Provision Report*.
- DRCF – DIGITAL REGULATION COOPERATION FORUM (2022a): *The benefits and harms of algorithms: a shared perspective from the four digital regulators*.
- DRCF – DIGITAL REGULATION COOPERATION FORUM (2022b): *Auditing algorithms: the existing landscape, role of regulators and future outlook*.
- ENGSTROM, D. F., HO, D. E., SHARKEY, C. M. y CUÉLLAR, M. F. (2020): «Government by algorithm: Artificial intelligence in federal administrative agencies». *NYU School of Law, Public Law Research Paper*, 2020.
- GAMERO CASADO, E. (2022): «La administración facilitadora: el papel de la Administración pública en el nuevo orden socioeconómico». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 113: 271-291.
- 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>>.
- IVERSEN, T. y REHM, P. (2022): *Big Data and the Welfare State. How the Information Revolution Threatens Social Solidarity*. Cambridge University Press. <<https://doi.org/10.1017/9781009151405>>.
- KUSIEMSKI, M. y MISURACA, G. (2020): «AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings». *Telecommunication Policy*, 44. <<https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>>.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. (2021a): «American disputes over the “Administrative State”». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, ISSN 1133-4797, 57: 371-376.
- LAGUNA DE PAZ (2021b): «Basic foundations of the Administrative State». *The Regulatory Review*, 8 junio 2021. <<https://www.theregreview.org/2021/06/08/laguna-de-paz-basic-foundations-administrative-state/>>.
- MARKS, M. (2022): «Automating FDA Regulation». *Duke Law Journal*, 71: 1207-1280. <<https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol71/iss6/2>>.
- MARTÍN DELGADO, I. (2009): «Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada». *Revista de Administración Pública*, 180: 353-386.

- OIJEN, CH.; UBALDI, B. y WELBY, B. (2019): «A data-driven public sector: Enabling the strategic use of data for productive, inclusive and trustworthy governance». *OECD Working Papers on Public Governance*, 33. <<https://dx.doi.org/10.1787/09ab162c-en>>.
- RACHOVITSA, A. y JOHANN, N. (2022): «The Human Rights Implications of the Use of AI in the Digital Welfare State: Lessons Learned from the Dutch SyRI Case». *Human Rights Law Review*, 22(2). <<https://doi.org/10.1093/hrlr/ngac010>>.
- RANCHORDÁS, S. y SCHUURMANS, Y. (2020): «Outsourcing the Welfare State». *European Journal of Comparative Law and Governance*, 7(1): 5-42. DOI: <<https://10.1163/22134514-00701005>>.
- RANCHORDÁS, S. (2021): «Empathy in the digital Administrative State». *Duke Law Journal*, 71: 1341-1389. <<https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol71/iss6/4>>.
- RANCHORDAS, S. y SCARCELLA, L. (2021): «Automated Government for Vulnerable Citizens: Intermediating Rights». *William & Mary Bill of Rights Journal, University of Groningen Faculty of Law Research Paper*, 11/2021 <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3938032>>.
- VAN RIPER, P. (1983): «The American Administrative State: Wilson and the Founders-An Unorthodox View». *Public Administration Review*, 43(6): 477-490.
- ROBERTS, A. S. (2020): «Should We Defend the Administrative State?». *Public Administration Review*, 40. <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3441123>>.
- SUNSTEIN, C. y VERMUELE, A. (2020): *Law and Leviathan. Redeeming the Administrative State*. Harvard University Press.
- SUNSTEIN, C. (2022): «Governing by algorithm? No noise and (potentially) less bias». *Duke Law Journal*, 71: 1175-1205. <<https://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol71/iss6/1>>.

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1.	Apoyos parlamentarios para prorrogar el primer estado de alarma.	65
Tabla 2.2.	Conferencias Sectoriales existentes antes de la pandemia (marzo de 2020).	69
Tabla 3.1.	Evolución de la acción de las instituciones de la Unión en distintos asuntos públicos	97
Tabla 3.2.	Procesos de elaboración de políticas de la Unión en 2020 (cinco tipos ideales).	99
Tabla 3.3.	Variaciones clave entre el GMN y el AMN	101
Tabla 3.4.	«Ciclo de vida» de los Planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros en el marco del MRR.	105
Tabla 3.5.	Reformas e inversiones del componente 11 (Modernización de las Administraciones públicas) del PRTR	108
Tabla 5.1.	Dimensiones de la capacidad institucional en materia de fondos europeos.	145
Tabla 5.2.	Financiación de apoyo a la Administración pública por tipo de beneficiario	147
Tabla 6.1.	Criterios de evaluación por la Comisión Europea de los planes nacionales de recuperación y resiliencia	179
Tabla 6.2.	Informes del sector público autonómico sobre medidas preparatorias ante el PRTR	187
Tabla 6.3.	Relación de preguntas y subpreguntas de auditoría	189
Tabla 8.1.	Desafíos para la institucionalización de la evaluación en España	235
Tabla 10.1.	Sistema de códigos	281
Tabla 10.2.	Frecuencia de palabras documental según países.	283
Tabla 10.3.	Objetivos perseguidos por el instrumento de rendición de cuentas	288

Tabla 10.4. Objeto de la rendición de cuentas.....	291
Tabla 10.5. Destinatarios de la rendición de cuentas.....	293
Tabla 11.1. Proceso de reforma de la LTAIBG. Estado de ejecución de las actividades previstas en el IV Plan de Gobierno Abierto.....	306

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1.	Marco analítico: presencia y alcance del cambio en el sistema multinivel de la UE	40
Figura 2.1.	Promedio de reuniones anuales de las Conferencias Sectoriales en distintas legislaturas.....	73
Figura 2.2.	Evolución del número de convenios suscritos entre el Gobierno central y las CCAA (1999-2019)	75
Figura 2.3.	Actividad de las Conferencias Sectoriales durante la pandemia en perspectiva comparada (años seleccionados) ..	76
Figura 2.4.	Evolución de las principales áreas de cooperación sectorial (2020-2022).....	77
Figura 2.5.	Reuniones de la Conferencia de Presidentes (2020-2022)	80
Figura 5.1.	Estimación sobre el grado de ejecución del Plan de Recuperación por políticas palanca.....	148
Figura 5.2.	Estructuras de gestión de proyectos europeos en la organización municipal.....	150
Figura 5.3.	Claves del éxito en la solicitud y obtención de fondos europeos.....	155
Figura 6.1.	Porcentaje del presupuesto comunitario asignado a la política de cohesión.....	173
Figura 6.2.	Fondos de la política de cohesión 2021-2027 asignados a España por prioridades	175
Figura 6.3.	Impacto territorial de la política de cohesión 2014-2020.	177
Figura 6.4.	Instrumento temporal europeo de recuperación (<i>Next Generation EU</i>) y MFP 2021-2027.....	181
Figura 6.5.	Convocatoria de subvenciones y licitaciones resueltas PRTR España.....	194
Figura 8.1.	Evolución temporal de las noticias sobre políticas públicas	225

Figura 8.2. Elementos de un sistema de evaluación	227
Figura 8.3. Estructura institucional del sistema de evaluación de la AGE	241
Figura 8.4. Herramientas de planificación de la evaluación en la Ley 27/2022.	242
Figura 8.5. Subgrupos de trabajo del Área de EPP del IAAP.	245
Figura 9.1. Estructuras administrativas de supervisión en la contratación pública conforme a la LCSP	274

ISBN 978-84-7351-765-2



P.V.P.
22,00 €
(IVA incluido)

