

Una aproximación al desafío europeo

Alberto J. Gil Ibáñez

"Un fantasma recorre Europa, el fantasma de la movilidad y la competitividad... ¿Seguirá el funcionario español sin creer en fantasmas?" (anónimo)

Algunas consideraciones previas.

La Administración española, como trasunto de la sociedad a la que sirve, se ha visto sometida a un proceso de cambios en los últimos años tan acelerado y multifacético que sigue pendiente de un análisis y estudio suficientemente detallado para sacar las consecuencias oportunas: de una dictadura a una democracia, de un Estado centralista a uno de los más descentralizados de Europa, de un aislacionismo inocente pero "feliz" a una integración completa en uno de los bloques más dinámicos del mundo... Todo ello a las puertas del siglo XXI, cuando las nuevas tecnologías nos fuerzan a una adaptación constante, y la globalización, no sólo económica, es un hecho. Ante todos estos retos las preguntas que nos hacemos son: ¿está el funcionario español suficientemente preparado para hacerlos frente?, ¿es consciente de cómo ese nuevo marco de actuación afecta su trabajo en el presente y cómo lo hará en el futuro?

En estas líneas, obligadamente cortas, me voy a concentrar en hacer algunas reflexiones, sobre lo relativo al desafío europeo, como reza el título de esta exposición.

¿Cuáles son las características que convierten en singular al fenómeno de integración europeo, desde la perspectiva de un funcionario español?

* Como se ha hecho notar (GRETSCHMANN, 1996) el modelo integrador de la Unión junto a innumerables ventajas también comporta una mayor complejidad del escenario negociador sobre todo si lo comparamos con las clásicas relaciones bilaterales Estado-Estado, monopolizadas en gran parte por un grupo de funcionarios especializados. En la actualidad el número de combinaciones posibles entre 15 miembros y participantes actuando simultáneamente en cada reunión del Consejo, grupo de trabajo o Comité es de 105. La presencia de la Comisión simplifica el contexto sustituyendo la relación plurinacional por una relación entre Comisión y Estado (15). Esta simplificación desconoce la realidad del marco de negociación donde cada país sigue buscando aliados para sus propuestas entre los otros países, adaptándose por tanto al esquema de mayoría cualificada. Todo ello hace que el clásico concepto de relaciones diplomáticas deba ser ampliado a los numerosos funcionarios que sin ser diplomáticos participan en ese tipo de relaciones. Debe

tenerse en cuenta, además, la creciente internacionalización del proceso de toma de decisiones políticas y económicas. Este proceso debería traducirse en un cambio del modelo de formación de los funcionarios que se enfrentan tanto a la hora de formular políticas como al de aplicarlas con un contexto multinacional de permanente negociación.

* El proceso de integración europea exige medirse y competir en cuanto a niveles de eficacia y eficiencia con otros sistemas de administración pública, así como ser capaces de aprender de ellos. La Administración española debe ser muy consciente de que la UE le ha situado frente a un nuevo marco de competencia entre sistemas jurídicos, procedimientos administrativos, eficacia en su relación con el ciudadano, etc.

* Pero todavía más importante, el éxito de un país también se mide por el prestigio que su Administración sepa alcanzar a los ojos de sus colegas y ciudadanos de otros países miembros de la misma organización. Junto al impulso interno, proveniente de la propia demanda del país, adquiere una mayor importancia el impulso externo de los ciudadanos y formadores de políticas de países extranjeros que, tanto como perceptores cuanto como proveedores de servicios en un marco competitivo, fuerzan a la Administración española a aumentar constantemente sus dosis de eficacia de manera activa.

* La gestión de un modelo de integración fuerza a ser imaginativos y crear nuevas formas de organización. En este sentido destacan las organizaciones-red. De hecho, tanto el Consejo como la Comisión confían cada vez más la vigilancia y el control de una aplicación eficaz del Derecho comunitario a una red de funcionarios nacionales designados al efecto [por ejemplo, la Comunicación de la Comisión dirigida al Consejo y al Parlamento sobre el "Desarrollo de la cooperación administrativa en la aplicación y ejecución de la legislación comunitaria del mercado interior" (COM(94) 29 final) de 16/02/94; Directiva 92/59/CEE sobre seguridad en los productos (DOCE 1992, nº L228/24); Directiva 93/99/CEE sobre control oficial de alimentos (DOCE 1993, nº L290/14); etc.]. Para ello la *creación de una red de puntos de contacto* en cada Estado miembro y las organizaciones-red exige que tal naturaleza se refleje en la denominación de los puestos y sus funciones. De manera general, cada vez más resulta imprescindible crear y mantener relaciones fluidas y permanentes con los colegas europeos que realizan un trabajo similar al nuestro (en cada Ministerio en cada Dirección General) para el intercambio de experiencias, resolución de dudas, posibles conflictos, etc... Debe quedarnos claro que no podemos trabajar de manera independiente, aunque sea evidente que las particularidades de la realidad española siempre reclamarán soluciones individualizadas.

* El propio Derecho europeo está en constante evolución y exige de las Administraciones nacionales un continuo esfuerzo para hacerlo plena y eficazmente aplicable en su territorio. El esfuerzo de la Administración ni se limita ni acaba en la transposición de directivas. Como Derecho europeo hay que entender el Derecho originario formado por los Tratados originarios y sus modificaciones, el derivado, donde destacan reglamentos y directivas, y el importante cuerpo jurisprudencial que ha elaborado el Tribunal de Justicia. De todo ello se derivan obligaciones continuas a la Administración para hacerlo plenamente aplicable.

* La movilidad creciente, si bien todavía tímida (cfr. programa Karolus), entre funcionarios. En un marco de presión a la baja del número de funcionarios estatales, las organizaciones internacionales, en general, y las europeas, en particular, constituyen un área inexcusable de posibles nuevas actividades y búsqueda de trabajo. A ello se añade que en la actualidad el número de empleados de lengua hispana suelen estar muy por debajo de los que les correspondería en función del dinero que nuestro país, entre otros, aporta.

¿Qué condiciones debe reunir el nuevo super-funcionario?

Los días 23, 24 y 25 de junio de 1997 tuvo lugar en Oslo el XIV Congreso internacional sobre formación y desarrollo de funcionarios directivos. Un Grupo de trabajo, que presidió el INAP, versó sobre qué conocimientos y habilidades debería reunir un funcionario en esta fase de internacionalización de las actividades gubernamentales. Principales conclusiones:

- a) *Conocimiento de lenguas:* Se discutió sobre la conveniencia de concretarse en un número reducido o ampliar el abanico dejando al funcionario la elección de las que prefiera; se señaló que debería ser reconocido en reuniones internacionales donde se opera con número reducido de idiomas que el que uno pueda hablar en su propia lengua le pone en situación de ventaja, lo que debería ser compensado de alguna forma para los demás. Asimismo, debe diferenciarse entre conocimiento activo (siempre al menos del inglés) y pasivo (que puede ampliarse a más idiomas).
- b) *Conocimiento profundo de la estructura, funcionamiento y régimen legal de la institución u organismo donde se va a participar.* Saber exactamente cuál debe ser el papel del Gobierno y de sus representantes.
- c) *Buen conocimiento comparado de los sistemas jurídico, administrativo y político, costumbres y cultura de los principales socios de cada organización.*
- d) *Ser un buen receptor, comunicador y transmisor de la información.* Para ello debe estar claro quiénes pueden estar interesados dentro de la Administración de la información que cada funcionario adquiere, y saber identificar los contenidos relevantes, su aplicación práctica y consecuencias. Necesidad de asegurar la retroalimentación.
- e) *Capacidad para buscar información* tanto a través de medios documentales como telemáticos (INTERNET), identificando las personas relevantes dentro de la organización que pueden proporcionarlas y siendo experto en bucear en bases de datos y sistemas informáticos de redes.
- f) Es importante ser capaz de *transmitir una imagen de seriedad y fiabilidad;* nuestros socios colaborarán si pueden estar seguros de que cumpliremos nuestros compromisos.
- g) *Capacidades de negociación* en los ámbitos de cooperación internacional (para

todos), de presidencia de reuniones internacionales (directivos), y elaboración de unas buenas instrucciones en las que se contemplen la posición del país y el margen de flexibilidad

- h) *Capacidad para construir, participar, mantener y sacar el máximo partido a las organizaciones-red.*

Se mencionó la necesidad de crear y adaptar permanentemente una base de datos con los funcionarios que reúnan dichas capacidades. Todo lo dicho es aplicable a la esfera de la Unión Europea.

¿Qué se ha hecho y qué queda por hacer?

No quiero dar a entender que en los últimos años no se ha hecho nada. En efecto, todos sabemos que precisamente nuestro Cuerpo ha sido uno de los más dinámicos en este proceso de adaptación. Y, de hecho, de un estudio comparado llevado a cabo en el INAP de los temarios y cursos selectivos de oposiciones al Grupo A, los Administradores Civiles quedaban los mejor colocados (relación número de temas consagrados al tema europeo, tiempo de exposición, importancia relativa, idiomas, prácticas en el extranjero, etc...). Ello, sin embargo, no nos debe llevar ni al conformismo ni al triunfalismo, ni respecto a ese Cuerpo ni a la situación general en la Administración española, planteándonos los siguientes motivos de reflexión:

- 1) Pasar de la presunción tradicional de que la especialización en relaciones internacionales corresponde en exclusiva al Cuerpo de diplomáticos, para dejar patente que ese ámbito es una parte más del trabajo de cualquier funcionario.
- 2) La conveniencia de volver a los dos idiomas, separando quizás entre conocimiento completo (activo, pasivo, escrito) y sólo pasivo. Uno de los dos idiomas debería ser en cualquier caso el inglés.
- 3) Hacer obligatorio de forma general (con un período de adaptación tal vez de tres años) el conocimiento de idiomas atestiguado para puestos directivos.
- 4) Necesidad de evitar que el grado de conocimiento de idiomas alcanzado en fase de oposición se pierda, para lo cual se sugiere la necesidad de pasar estancias obligatorias en el extranjero (de quince días al menos) o cursos específicos residenciales cada dos años, que podrían ser organizados por el INAP en contacto con empresas especializadas del sector.
- 5) Resulta imprescindible diseñar una clara estrategia y una política de empleo y selección interna "agresiva" (no una mera base de datos pasiva), en la que se produzca el seguimiento de aquellas personas interesadas en trabajar en el extranjero (formación, puestos desempeñados) para evitar que su experiencia se pierda, proponiéndoles nuevas posibilidades, convocando reuniones de coordinación

e información, etc.... Para ello debería dotarse de los medios humanos y el estatuto jurídico apropiado a una unidad creada al efecto (por ejemplo, en el Ministerio de Administraciones Públicas) que centralizaría así los nombramientos en el extranjero "no diplomáticos". De hecho, en un país como el Reino Unido conocido por su eficacia en este ámbito (especialmente, aunque no sólo, dentro de la Unión Europea) dicha unidad existe dentro de la "Oficina del Servicio Público", encuadrado a su vez en el Gabinete del Primer Ministro, contando por tanto con el apoyo político de éste.

- 6) Aprovechar a los funcionarios españoles que trabajan en la Unión Europea, algunos de ellos poseedores a su vez del título de funcionario nacional, facilitando su reingreso al servicio activo. Asimismo, apoyar decididamente a los jóvenes funcionarios que han aprobado también las oposiciones europeas para encontrar un puesto de trabajo adecuado dentro de las Instituciones europeas, evitando el abandono actual que lo deja todo a su propia iniciativa individual o conocimientos personales.
- 7) Diseñar una política de formación más amplia en la que se incluya la posibilidad de realizar *stages* específicos y periódicos para funcionarios españoles en las Instituciones comunitarias.
- 8) Si la opción internacional se consolida como una rama más de actividad en que los Administradores Civiles del Estado quieren estar presentes de forma preferente, quizás ello debiera reflejarse de algún modo más preciso en el temario. Recordemos que en la actualidad se abren las siguientes posibilidades: Delegaciones de turismo, Consejerías de información, Instituto Cervantes, Cooperación, Unión Europea (expertos nacionales), otras Organizaciones internacionales y europeas (OCDE, UNESCO, etc.). De alguna manera las materias que se ocultan tras esos nombres deberían quedar reflejadas en el temario, constituyendo, si los tiempos que corren lo permiten, una nueva especialidad.
- 9) Una última propuesta, y con esto acabo, sería la organización de unas Jornadas anuales, que sirvieran entre otras cosas, para invitar a funcionarios nacionales de otros países que realizan funciones semejantes a las nuestras, con objeto de llegar a un "hermanamiento" con ellos y discutir juntos sobre los problemas que nos afectan y, en concreto, el diseño de la función pública en un marco de integración.

En resumen, aunque la globalización en general, y la integración europea en particular, afectan a todos los funcionarios españoles, el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado tiene mucho que decir en esta área, contribuyendo de manera más específica al cambio constante y flexibilidad que la modernización de la Administración española conlleva, especialmente a través de una actuación más eficaz en el campo internacional y europeo.