CESI EUROPE ACADEMY

PROMOVER LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA TRANSNACIONAL EN EUROPA

ASPECTOS SELECCIONADOS DE LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

ES

Este folleto ha sido elaborado por la Confederación Europea de Sindicatos Independientes (CESI) en el marco del proyecto "Promover la Cooperación Administrativa Transnacional en Europa" (noviembre 2011-noviembre 2012), financiado por la Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

El presente documento, disponible en cinco idiomas para una amplia difusión por parte de los empleados del sector público en la Unión Europea, no pretende ser exhaustivo sino únicamente destacar algunos aspectos específicos de la cooperación administrativa que hayan sido objeto de debate durante el coloquio celebrado en Luxemburgo en junio de 2012.

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración europea ha fomentado las relaciones y las formas de interacción entre los Estados miembros en un espíritu de cooperación y de intercambio.
Durante los últimos treinta años, las relaciones transnacionales entre las administraciones públicas han aumentado considerablemente. Gracias a estas relaciones de carácter transnacional, muchos actores sectoriales desarrollan hoy cooperaciones directas con sus homólogos en otros Estados miembros.

El uso de las nuevas herramientas tecnológicas y la posibilidad de comparar el rendimiento de las diferentes administraciones han contribuido a acelerar el desarrollo de la cooperación administrativa.

La promoción de esta cooperación se concretiza tanto a través de la creación de herramientas y estructuras especializadas para las administraciones, como a través de la mejora de las competencias del personal.
Estas herramientas ya existen en su mayoría pero pueden fortalecerse y ampliarse a otras áreas.

Entre ellas se destaca:
- La mejora de los sistemas de comunicación e intercambio de información;
- El desarrollo de sistemas de información interoperables, entre ellos la recopilación de datos;
- La creación / promoción de la formación en beneficio de los funcionarios de diferentes nacionalidades;
- El apoyo financiero a la movilidad de los funcionarios;
- La consolidación de los «hermanamientos administrativos» con el objetivo de intercambiar experiencias y buenas prácticas.

Son pues los trabajadores del sector público los protagonistas de los procesos de cooperación.
Por lo tanto, parece importante sensibilizar al conjunto de los actores sociales sobre estos temas y, en especial, a los sindicatos nacionales de empleados públicos para que puedan desempeñar un papel clave en esta evolución.
Al igual que otros actores sociales, los sindicatos pueden promover formas de cooperación que mejoren la cohesión económica y social en Europa. Por ello, deberán desempeñar un papel de liderazgo entre los empleados públicos con el fin de desarrollar una cultura administrativa transnacional mejorada, como elemento clave para el éxito de las interacciones transnacionales.

FUNDAMENTOS LEGALES DE LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa debería acelerarse la cooperación administrativa entre los Estados miembros. De hecho, según estipula el artículo 197 del TFUE, la cooperación administrativa es una de las áreas en la que los Estados miembros siguen siendo competentes, pero que ahora la Unión podrá respaldar a través de medidas de apoyo o coordinación, en particular para facilitar el intercambio de información y de funcionarios entre los Estados miembros o para apoyar programas de formación. Este respaldo podría contribuir de forma significativa a la evolución del Espacio Administrativo Europeo como lugar e instrumento de unión real entre los Estados miembros.

En el origen de la creación de un espacio administrativo europeo reside el deseo de alcanzar una calidad elevada y homogénea de los servicios, mediante, entre otras cosas, la cooperación entre las administraciones nacionales de la Unión Europea.

La cooperación administrativa transnacional entre los servicios públicos persigue, por un lado, la mejora del rendimiento de las administraciones de toda Europa y la prestación de un mejor servicio al usuario; y, por otro lado, la promoción de la movilidad de los trabajadores y los proveedores de servicios dentro de la Unión Europea.

En este contexto, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, anexionada al Tratado de Lisboa, reconoce el derecho de todos a una buena administración (artículo 41).
La cooperación administrativa desempeña un papel importante en la creación de administraciones eficaces que cuenten con las estructuras, los recursos humanos y las competencias necesarias para aplicar el acervo legislativo de la Unión Europea.

LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA

En Europa, existen ya desde hace mucho tiempo formas voluntarias de cooperación, iniciadas por las regiones fronterizas. Estas colaboraciones se han ido consolidando poco a poco para satisfacer las necesidades identificadas a nivel local y hacer frente a los problemas compartidos por los Estados vecinos.
Esta cooperación transfronteriza se desarrolla en varios ámbitos, ya que los territorios fronterizos son cuencas de empleo y de vida que generan importantes flujos de trabajadores y consumidores transfronterizos. Pocos son los Estados que no cuentan con algún tipo de cooperación transfronteriza y, aquellos que no disponen de estructuras específicas reales de cooperación, la desarrollan a partir de convenios o acuerdos de asistencia mutua.

La cooperación transfronteriza está plenamente integrada en la política de cohesión de la Unión Europea y constituye uno de los ejes del tercer objetivo de la política de cohesión 2007-2013, esto es, la "cooperación territorial europea" (los dos primeros objetivos son la "convergencia" y la "competitividad regional y de empleo"). La realización concreta de este objetivo en la vida cotidiana pasa por el desarrollo de la iniciativa "INTERREG", creada en 1990, con los siguientes componentes:

- **INTERREG A : Cooperación transfronteriza** (la cooperación transfronteriza entre regiones adyacentes con el objetivo de desarrollar centros sociales y económicos transfronterizos a través del establecimiento de estrategias comunes de desarrollo);
- **INTERREG B : Cooperación transnacional** (la cooperación transnacional entre autoridades nacionales, regionales y locales con el objetivo de promover una mejor integración dentro de la Unión a través de la formación de grandes grupos de regiones europeas);
- **INTERREG C : Cooperación interregional** (la cooperación interregional tiene por objetivo mejorar la eficacia de las políticas e instrumentos de desarrollo regional mediante un amplio intercambio de información y de experiencias).
  Este componente también incluye los programas URBACT (*www.urbact.eu*, disponible en francés y en inglés), INTERACT (*www.interact-eu.net*) y ESPON (*www.espon.eu*).

La "cooperación territorial europea" está financiada por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/index_es.cfm

ESTRUCTURAS PERMANENTES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

- **Eurorregión**
  Se trata de una estructura administrativa de cooperación transfronteriza entre dos o más territorios de diferentes países europeos. Por lo general, las eurorregiones no corresponden a instituciones gubernamentales o regionales, no poseen poder legislativo propio y sus competencias se limitan a aquellas estructuras que las conforman. Su objetivo es promover sus intereses comunes transfronterizos. En 2007, el Consejo de Europa estableció una lista con más de 90 eurorregiones de diferente índole. El Consejo de Europa y la UE fueron quienes facilitaron la aparición de estas estructuras. El Consejo de Europa alentó a los Estados a crear estructuras jurídicas que hicieran posibles las eurorregiones: la Declaración de Madrid de 1980, dio por primera vez validez legal a estas entidades. La UE, por su parte, ha contribuido a financiar estas nuevas formas de cooperación a través de iniciativas como el Objetivo "Cooperación Territorial Europea" (antiguamente denominado PIC Interreg).

Lista de Eurorregiones (página de Wikipedia)
http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Eurorregiones

- **Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)**
  Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) sirven como instrumento de cooperación a escala comunitaria para superar los obstáculos que dificultan la cooperación transfronteriza, ya que permiten que las agrupaciones cooperativas puedan poner en marcha proyectos de cooperación territorial cofinanciados por la Comunidad o llevar a cabo actividades de cooperación territorial por iniciativa de los Estados miembros. El objetivo de la AECT es facilitar y promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre sus miembros. La agrupación está formada por Estados miembros, autoridades regionales, autoridades locales y organismos de derecho público con carácter facultativo.

Véase: *http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_es.htm*

Carta de las AECT, Octubre de 2012 (Página de la MOT Misión Operativa Transfronteriza):
http://www.espaces-transfrontaliers.org/carte_gect.pdf

UN EJEMPLO DE HERRAMIENTA DE COOPERACIÓN: SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL MERCADO INTERIOR (IMI)

El Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) es una herramienta electrónica concebida para mejorar la comunicación y la colaboración entre las administraciones de los Estados miembros en el marco de la aplicación de la legislación sobre el mercado interior. El IMI representa una ayuda para las autoridades competentes, permitiéndoles superar importantes dificultades prácticas en relación a las diferencias de cultura administrativa, las diferencias lingüísticas y la identificación de interlocutores en el resto de Estados miembros.

El IMI constituye una aplicación segura para Internet a la que tienen acceso el conjunto de las administraciones de los treinta países integrantes del Espacio Económico Europeo (EEE). Admite todos los idiomas de la Unión Europea.

El IMI se utiliza actualmente para el intercambio de información en virtud de la Directiva revisada relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales (2005/36/CE) y la Directiva "servicios" (2006/123/CE). El IMI ha sido diseñado como un sistema de apoyo "reutilizable" y puede adaptarse a otros tipos de intercambio de información. Se aplica también ahora al desplazamiento de los trabajadores efectuado en el marco de un proyecto piloto, y a los derechos de los pacientes. En el futuro, su uso podría extenderse a otras áreas del derecho.

Véase: *http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/internal_market_general_framework/mi0005_es.htm*

Página web de la DG Mercado Interior dedicada al IMI:
http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_es.html

UN EJEMPLO DE ÁMBITO DE COOPERACIÓN: LA COOPERACIÓN FISCAL

El buen funcionamiento del sistema fiscal resulta esencial para cada país y para la UE en general, especialmente en tiempos de crisis, lo que exige una lucha reforzada contra la evasión fiscal en Europa.
La cooperación administrativa en este campo implica la cooperación y la asistencia mutua entre las administraciones fiscales y aduaneras de los Estados miembros de la UE con el fin de compartir información. Es esencial colaborar estrechamente para detectar y reducir el fraude fiscal y garantizar así una mayor equidad tributaria.

Para la CESI, esto implica, entre otras cosas, una adaptación de los recursos humanos, lo que implica en primer lugar aumentar el número de empleados y su formación y, en segundo lugar, proporcionar al conjunto del personal de la administración los nuevos medios informáticos específicos en este contexto.

Es cierto que la legislación fiscal difiere de un país a otro y esto representa uno de los principales obstáculos a la cooperación entre las administraciones en Europa. Por eso, la CESI considera que el establecimiento de normas inequívocas, transparentes y fáciles de entender, acompañadas de un esfuerzo de simplificación y modernización de los procedimientos, constituyen requisitos previos para el buen funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior

Tanto en el ámbito fiscal como en el sector aduanero, se han ido sucediendo distintos programas de acción a escala comunitaria desde la creación del Mercado Único a finales de 1992. Su objetivo es mejorar los sistemas de comunicación e intercambio de información entre las administraciones en Europa, incluyendo diferentes tipos de formación del personal implicado (intercambios, seminarios y controles multilaterales). Tras un primer proyecto piloto inicial "INTERFISC" realizado entre 1991 y 1992, el programa acabó institucionalizándose bajo el nombre de "MATTHAEUS-TAX". El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo dieron más adelante su aprobación para pasar al siguiente programa, titulado "FISCALIS", en vigor hasta el año 2002, que finalmente fue prorrogado en su formato actual "Fiscalis 2013". En 2012, la Comisión Europea aprobó una propuesta para un programa Fiscalis 2014-2020.

Además, el 1 de enero de 2013 se adoptó una Directiva sobre cooperación administrativa en materia fiscal, cuyo objetivo es lograr una mayor transparencia, un mejor intercambio de información y una cooperación reforzada en el marco de la lucha contra el fraude fiscal.

Véase: *http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/gen_overview/index_fr.htm*

Página web Fiscalis 2013
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis2013/index_fr.htm

Folleto Fiscalis 2013
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/brochure.pdf

Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad directa
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/mutual_assistance/direct_tax_directive/index_fr.htm

Cooperación administrativa en el ámbito del IVA
http://europa.eu/legislation_summaries/fight_against_fraud/protecting_european_communitys_financial_interests/lf0003_es.htm

Sistema de intercambio de información sobre el IVA (V.I.E.S.)
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/traders/vat_number/index_fr.htm

Plataforma europea de asesoramiento fiscal
http://www.eurofisc.eu/index.php/es/

LA FORMACIÓN Y LOS PROGRAMAS DE INTERCAMBIO DE LOS FUNCIONARIOS

El principal obstáculo a la cooperación administrativa es la necesidad de hacer frente a diferentes derechos, modos de funcionamiento, prácticas, culturas, y, con frecuencia, idiomas de trabajo.

CESI considera que la formación específica de los principales empleados más expuestos resulta un requisito previo clave para la cooperación administrativa. Esta cooperación solo es posible si el funcionario en cuestión es capaz de demostrar toda una serie de competencias esenciales, funcionales y fundamentales para el éxito del proceso de cooperación (de ahí la importancia de la formación inicial y continua de los agentes).

CESI considera necesarias:

- *Una formación específica dirigida a mejorar el conocimiento de los textos legislativos y reglamentarios tanto a escala nacional como europea, así como su aplicación práctica;*
- *Una formación en idiomas, cuando resulte necesaria, para facilitar la comunicación y el intercambio de información;*
- *Por último, y no por ello menos importante, una formación sobre las nuevas tecnologías y en especial sobre las herramientas especialmente concebidas para la cooperación.*

En un contexto de cooperación establecida o en proceso, la movilidad de los empleados públicos es esencial durante el proceso de formación inicial y a lo largo de su vida profesional, en total respeto, por una parte, del principio de no discriminación de los empleados en lo que se refiere a su acceso a la formación; y, por otra parte, de las fases de preparación junto con las autoridades competentes (preparación de la estancia de los funcionarios que participan en el intercambio, sustitución durante el intercambio, ayuda a la "vuelta" a su puesto de empleo, posibilidad de replicar la experiencia vivida en el interior de la administración de origen).

La CESI dedicará una especial atención al refuerzo de las capacidades de las administraciones y a los servicios nacionales especializados encargados de la promoción de la movilidad geográfica.

La movilidad desempeña un papel muy importante en la promoción de una cultura de cooperación administrativa transnacional a partir de culturas administrativas nacionales y de sus particularidades, y ayuda a la transposición concreta de las políticas de la UE. Los objetivos de los intercambios de personal son numerosos: permitir una mejor comprensión de los procedimientos administrativos en los Estados miembros; aumentar la sensibilización sobre la dimensión europea y desarrollar una cultura de cooperación; facilitar la aplicación del derecho comunitario; e iniciar una colaboración en el seno del mercado interior.

Los intercambios entre funcionarios existen ya en los ámbitos comunes de competencia comunitaria en el seno de programas comunitarios específicos por sector (como en el ámbito de la fiscalidad o del sector aduanero anteriormente mencionados, o en el marco de los profesionales de la educación y la salud, por citar sólo algunos ejemplos).

Otros ejemplos de acciones que abogan por el refuerzo de la cultura administrativa transnacional:

El programa BELLEVUE de la Fundación Robert Bosch es un programa de intercambio de funcionarios de nueve países europeos (Alemania, España, Francia, Hungría, Italia, Irlanda, Polonia, Portugal y Eslovenia)

http://www.bosch-stiftung.de/content/language2/html/975.asp

El Master Européen de Gouvernance et d'Administration (MEGA) (Máster Europeo de Gobernanza y Administración) pretende desarrollar métodos de gobierno modernos en el contexto de la cooperación europea e internacional. Contribuye a la creación de una red europea de jóvenes líderes en estos temas.

http://www.mega-master.eu/index.php?article_id=1&clang=1

ORGANISMOS QUE HAN INTERVENIDO EN EL PRESENTE PROYECTO, POR ORDEN ALFABÉTICO

- Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) *www.aebr.eu*
- Centro de Investigación CEPS/INSTEAD *www.ceps.lu*
- Comisión Europea, Dirección General "Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión " *http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es*
- Comisión Europea, Dirección General "Fiscalidad y Unión Aduanera" *http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_fr.htm*
- Coordinador Nacional IMI – Austria *http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/contact_es.html*
- Ecole Nationale d'Administration (ENA) *www.ena.fr*
- Fundación Forum EUROPA, Luxemburgo *www.forum-europa.lu*
- Formazione e Servizi per la Pubblica Amministrazione (ForSer) *www.forser.it*
- GECT "Galicia-Norte Portugal" *www.gnpaect.eu*
- Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) *www.eipa.eu*
- Instituto para la Cooperación Transfronteriza (Euro-Institut) *www.euroinstitut.org*
- INTERact-Sharing Expertise *www.interact-eu.net*
- Master Européen de Gouvernance et d'Administration *www.mega-master.eu*
- Ministerio de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, Luxemburgo *www.fonction-publique.public.lu*
- Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, Francia *www.social-sante.gouv.fr*
- Red "Formación e Informes sobre la Seguridad Social en Europa" (trESS) *www.tress-network.org*
- Talenacademie Nederland *www.talenacademie.nl*

La CESI reitera su agradecimiento a todos los expertos y asistentes que han participado durante el proyecto y, en especial, a las organizaciones anfitrionas del coloquio de Luxemburgo: la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) y la Fédération Générale de la Fonction Communale (FGFC).

Una selección de algunas páginas web de interés en la materia:

Europa – Política Regional - Inforegio
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_es.cfm

EURES, El Portal Europeo de la Movilidad Profesional
http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es&langChanged=true

EURES en las regiones transfronterizas
http://ec.europa.eu/eures/main.jsp?lang=es&acro=eures&catId=56&langChanged=true

MOT, Misión Operativa Transfronteriza
http://www.espaces-transfrontaliers.org/indexsite.php

La Confederación Europea de Sindicatos Independientes (CESI) representa los intereses de millones de trabajadores ante las instituciones europeas y cuenta con más de 50 organizaciones sindicales de 26 países. Desde el año 2005, CESI es un interlocutor social europeo reconocido y, como tal, participa asiduamente en el marco del diálogo social.

La Academia Europa es el centro de formación de la CESI. La Academia ofrece a los miembros de la CESI la posibilidad de aprender sobre temas de actualidad en Europa e interactuar con responsables políticos y expertos internacionales a través de seminarios respaldados por la Comisión Europea.

Entre los temas tratados en los seminarios organizados hasta la fecha se incluyen: el papel de los servicios públicos en la integración de los inmigrantes, la promoción de la diversidad en la administración pública en Europa, la movilidad de los trabajadores de la salud en el Unión Europea, el aprendizaje a lo largo de la vida, la salud y la prevención laborales, la conciliación de la vida laboral y privada, la "flexiguridad", el modelo social europeo, o el desafío demográfico.

La CESI agradece a la Comisión su apoyo financiero en el marco del presente proyecto. Esta publicación es responsabilidad exclusiva de su autor. La Comisión no es responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí difundida.

FOTOS DEL COLOQUIO EN LUXEMBURGO 2012

Con el apoyo financiero
de la Unión Europea

Para más información, pónganse en contacto con

CESI-ACADEMIE EUROPE

Avenue de la Joyeuse Entrée, 1-5
B-1040 Bruxelles
Bélgica

T.: +32 2 282 18 74/61
F.: +32 2 282 18 71

www.cesi.org