

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 75/2026

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced752026>

ESTUDIOS

Capacidad administrativa y Estado de Derecho en la Unión Europea: instrumentos de políticas y reformas (2020-2025)

Administrative Capacity and Rule of Law in the European Union: Policy Instruments and Reforms (2020-2025)

Cristina Ares, Andrea Noferini

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3635>

Recibido el 4 de mayo de 2026 • Aceptado el 3 de junio de 2026 •

Publicado en línea: octubre de 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

1. Autoría y Ética

Al entregar sus manuscritos a **Cuadernos Europeos de Deusto (CED)**, los/as autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto)**. Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de CED ni derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/as autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

Copyright and Open Access

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Deusto Journal of European Studies (DJES)**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach DJES's Ethical Guidelines or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de CED (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

CED es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to DJES (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open access

DJES is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

Capacidad administrativa y Estado de Derecho en la Unión Europea: instrumentos de políticas y reformas (2020-2025)

*Administrative Capacity and Rule of Law in the European Union:
Policy Instruments and Reforms (2020-2025)*

Cristina Ares

Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidade de Santiago de Compostela
cristina.ares@usc.es

Andrea Noferini

Profesor lector, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales
Universitat Pompeu Fabra
andrea.noferini@upf.edu

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.3635>

Recibido el 4 de mayo de 2026
Aceptado el 3 de junio de 2026
Publicado en línea: octubre de 2026

Sumario: I. Introducción.—II. Marco conceptual: relevancia de la capacidad administrativa en la gobernanza multinivel de la UE.—III. Instrumentos europeos de apoyo a las reformas administrativas en los países. 1. Mecanismos de asistencia técnica y financiera. 2. Ámbitos de intervención y tipología de reformas apoyadas. 3. Patrones comparados y divergencias en la modernización administrativa en los Estados miembros. 4. Impacto de los instrumentos de la Unión en la construcción de capacidades administrativas.—IV. Los Informes anuales sobre el Estado de Derecho como ventana a las capacidades burocráticas. 1. Monitorización del Estado de Derecho y consolidación de capacidades administrativas. 2. Comparando países y trayectorias de reforma.—V. Discusión y conclusiones.—VI. Bibliografía.

Resumen: La respuesta europea a la crisis de la COVID-19 ha reconfigurado el modelo de gobernanza de la UE frente a las transiciones ecológica y digital y a los desafíos al Estado de Derecho. Este artículo examina cómo la condicionalidad y la asistencia técnica europeas actúan como catalizadoras de transformaciones burocráticas en los Estados miembros. Definimos la capacidad administrativa en el marco del Espacio Administrativo Europeo, analizamos los instrumentos de apoyo técnico y financiero de la Unión y su aplicación nacional, y utilizamos los pilares del Informe anual sobre el Estado de Derecho para identificar algunos obstáculos a la consolidación de capacidades administrativas. Sostenemos que la Comisión Eu-

ropea ha aprovechado la gestión de la pandemia para reforzar las capacidades burocráticas y reequilibrar la gobernanza multinivel de la UE, aunque dentro de límites institucionales bien acotados. Al mismo tiempo, mostramos que persisten divergencias significativas en la modernización administrativa que condicionan la ejecución de inversiones y otros instrumentos de políticas de la UE. El artículo vincula teóricamente capacidad administrativa y Estado de Derecho, sistematiza algunas brechas burocráticas nacionales y compara trayectorias de reforma administrativa en el marco europeo. Concluye proponiendo una ampliación de la acción supranacional de apoyo al fortalecimiento de las burocracias públicas como medida de resiliencia democrática.

Palabras clave: Capacidad administrativa, Espacio Administrativo Europeo, Informe anual sobre el Estado de Derecho, Instrumento de Apoyo Técnico (IAT), *Next Generation EU* (NGEU).

Abstract: *The European Union's response to the COVID-19 crisis has reconfigured its governance model in the face of the green and digital transitions and mounting Rule of Law challenges. This article examines how EU conditionality and technical assistance operate as catalysts of bureaucratic transformations in the member states. We conceptualise administrative capacity within the European Administrative Space, analyse the Union's technical and financial support instruments and their domestic implementation, and use the pillars of the Annual Rule of Law Report to identify certain obstacles to consolidating administrative capacities. We argue that the European Commission has used pandemic management to strengthen bureaucratic capacities and rebalance EU multilevel governance, albeit within clearly delineated institutional constraints. At the same time, we show that enduring divergences in administrative modernisation continue to condition the implementation of investments and other EU policy instruments. The article theorises the link between administrative capacity and the Rule of Law, systematises certain gaps in national bureaucratic capacity and compares administrative reform trajectories within the European framework, concluding with a call to expand supranational support for strengthening public bureaucracies as a measure of democratic resilience.*

Keywords: Administrative capacity, Annual Rule of Law Report, European Administrative Space, *NextGenerationEU* (NGEU), Technical Support Instrument (TSI).

I. Introducción

Esta investigación examina cómo la condicionalidad y la asistencia técnica de la Unión en materia de fortalecimiento de capacidades administrativas en los Estados miembros han reconfigurado la arquitectura ejecutiva de las prioridades políticas de la UE desde 2020. Esta tendencia se encuadra en un proceso más amplio de cambio en la gobernanza económica de la UE, que habría alcanzado un momento de «¿enséñame lo que tienes!» (*show me the money*), o de reemplazo de las políticas de austeridad, protagonistas durante la Gran Crisis, por un enfoque basado en sanciones e incentivos («del palo y la zanahoria»), que modifica la relación entre las instituciones de la Unión y las nacionales, afectando a competencias esenciales de los Estados (*core state powers*).¹

La construcción de capacidades para el diseño e implementación de políticas complejas se erige en pilar estructural del sistema político de la UE en esta fase avanzada de integración, superando su rol previo de mero soporte técnico. Las capacidades administrativas consolidadas a escalas nacional, regional y local emergen como un factor determinante de la calidad tanto de los procesos como de los resultados de las políticas públicas y, con ello, como un recurso estratégico indispensable para el funcionamiento efectivo y la legitimidad de la gobernanza europea, contribuyendo de forma crítica a la eficacia de las inversiones y, en general, al valor añadido de las políticas de la Unión.

Poniendo el foco en la protección del Estado de Derecho, se ha configurado un régimen híbrido de condicionalidad jurídico-financiera y de supervisión política que refuerza el papel del ámbito supranacional como garante de la calidad democrática. Reforzado por el instrumento de recuperación de la pandemia *NextGenerationEU* (NGEU) y el marco financiero plurianual 2021-2027, este enfoque combina incentivos a las reformas estructurales con mecanismos sancionadores frente a vulneraciones sistémicas (a través de la suspensión, reducción o reasignación de fondos), al tiempo que impone estándares reforzados de buena gobernanza y gestión pública. Su eficacia, no obstante, depende en última instancia de las competencias organizativas de las administraciones públicas implicadas en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las inversiones eu-

¹ Lucia Quaglia y Thomas Christiansen, «“Show Me the Money!”: The Changing Dynamics of Economic Governance in the European Union», *Journal of European Public Policy* (2026), <https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2658000>; Philipp Genschel y Markus Jachtenfuchs (eds.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press (2014).

ropeas, como reconoce explícitamente la Comisión en su agenda de fortalecimiento del Espacio Administrativo Europeo.

Este viraje conceptual que desemboca en la institucionalización progresiva de una política europea de apoyo a la reforma administrativa en los Estados Miembros se aprecia, sobre todo, a partir de los años 2010.² En 2015, la Comisión Europea creó un Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales para prestar asistencia técnica a los países en el diseño e implementación de estas reformas, a petición de los gobiernos nacionales, coordinando expertos y recursos financieros. En 2020, lo realzó con la aparición de la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales (DG REFORM) y el desarrollo de instrumentos de asistencia técnica como el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT), confirmando este nuevo enfoque.

Estas novedades impulsadas por la Comisión Europea podrían interpretarse como una dinámica de europeización administrativa³, entendida como la expansión de la influencia de las instituciones de la Unión sobre las estructuras y los procesos de las administraciones públicas domésticas. No obstante, consideramos que el alcance de este cambio es más ambicioso y profundo: bajo el nuevo enfoque, la Unión no solo ejerce una influencia indirecta sobre estas reformas, sino que comienza a configurar una política propia, cada vez más estructurada, de apoyo a la modernización del sector público, sustentada en un entramado creciente de instrumentos de asistencia técnica, financiación y monitorización.

Además, la Comunicación *ComPact* ofrece, desde 2023, un marco estratégico para la modernización administrativa en los Estados miembros articulado en torno a tres ejes (desarrollo competencial, digitalización y transición verde), plenamente alineados con las prioridades de la UE en el ciclo político 2019-2024 y respaldados por el IAT, entre otros instrumentos.

De acuerdo con esta aproximación, solo las organizaciones públicas alineadas con las prioridades de la UE pueden traducir las inversiones europeas en mejoras sostenidas de los resultados de las políticas y de la calidad de la gobernanza. Sin administraciones capaces, imparciales y sujetas a

² Edoardo Ongaro, «The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects», *Public Policy and Administration* (2022): 1-24, <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>.

³ La europeización se ha conceptualizado como el proceso mediante el cual las normas y dinámicas de la UE influyen en las estructuras y prácticas nacionales, ya sea a través de mecanismos de adaptación o de interacción multinivel. En el ámbito administrativo, este debate ha evolucionado desde enfoques centrados en la condicionalidad hacia otros basados en el apoyo, el aprendizaje y la cooperación. Véase Claudio M. Radaelli, «The Europeanization of Public Policy», en K. Featherstone y C. M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, 2003; T. A. Börzel y T. Risse, «When Europe Hits Home», *European Integration online Papers* 4(15) (2000).

controles efectivos, el mercado interior y el conjunto de las políticas de la Unión perderían consistencia funcional y coherencia.

En este estudio interpretamos el Espacio Administrativo Europeo como un proceso de convergencia orientado por principios y estándares de calidad institucional compartidos, profesionalización de la función pública, formulación de políticas basadas en evidencia, y rendición de cuentas. El propósito de la acción de la Unión en este marco es ofrecer apoyo a los países para suprimir o mitigar los obstáculos normativos y estructurales (como carencias en competencias digitales, marcos frágiles de integridad pública, o déficits de coordinación) que inciden no solo en la calidad del aparato administrativo, sino también en la capacidad de los Estados para obtener resultados implementando eficazmente las políticas.

Así, la emergente política europea de gobernanza y administraciones públicas redefine la posición de las burocracias estatales, trascendiendo su papel tradicional como simples ejecutoras de normas y fondos para concebirlas como organizaciones innovadoras, resilientes y transformadoras, insertas en un ecosistema multinivel marcado por una condicionalidad intensa y un escrutinio reforzado, donde la condicionalidad supranacional integra de forma progresiva la construcción de capacidades burocráticas en los países como elemento esencial para la articulación de valores, normas e incentivos económicos.

Nuestro estudio evalúa en qué medida esta combinación de condicionalidad, asistencia técnica y apoyo financiero de la Unión para la modernización administrativa genera cambios duraderos, o solo coyunturales, en las organizaciones públicas estatales. Clarifica el alcance y los límites de las transformaciones en estas burocracias impulsadas a partir de 2020 desde la Unión a través de instrumentos financieros y de supervisión. Identifica las reformas promovidas por los mecanismos europeos y la persistencia de lagunas en las capacidades administrativas domésticas, especialmente las vinculadas al Estado de Derecho.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en primer lugar, clarifica el concepto de capacidad administrativa y su relación con la calidad de la gobernanza. En segundo lugar, examina las principales herramientas de apoyo supranacional a la modernización administrativa en los países. Luego, analiza estas reformas a través de los Informes anuales sobre el Estado de Derecho puestos en marcha por la Comisión Europea en 2020. También discute las limitaciones estructurales que enfrentan las burocracias para consolidar capacidades administrativas sostenibles, en particular aquellas asociadas a los pilares del Informe. Sobre esta base, propone ampliar las medidas de la Unión destinadas a apoyar los procesos de reforma burocrática en los Estados para mejorar la eficacia de las inversiones públicas y la resiliencia democrática.

El estudio articula tres contribuciones a la literatura sobre gobernanza multinivel y capacidad administrativa en la UE. En primer lugar, y como aportación central, establece un vínculo teórico explícito entre capacidad administrativa y protección del Estado de Derecho, conceptualizando la primera como condición operativa para la efectividad del segundo. En segundo lugar, desde una perspectiva empírica, documenta el impacto de los instrumentos europeos de condicionalidad y asistencia técnica-financiera en la modernización administrativa a partir del año 2020, evidenciando déficits persistentes en las capacidades nacionales y patrones de cambio, que dependen en gran medida de las capacidades preexistentes. En tercer lugar, como contribución metodológica, el trabajo explora el potencial analítico de los Informes anuales sobre el Estado de Derecho como fuente sistemática para identificar brechas de capacidad administrativa y comparar trayectorias de reforma.

II. Marco conceptual: relevancia de la capacidad administrativa en la gobernanza multinivel de la UE

Este apartado delimita el concepto de capacidad administrativa adoptado y su articulación teórica con la calidad de la gobernanza de la UE. Nuestro marco conceptual sitúa la capacidad administrativa en la intersección de tres dimensiones analíticas: i) las habilidades y los recursos internos de las burocracias públicas (como la formación del personal o las herramientas digitales); ii) los foros y procedimientos de coordinación vertical y horizontal y los mecanismos de control, claves en contextos multinivel; y iii) los resultados observables en la implementación de políticas, la absorción de recursos y el buen uso de las inversiones públicas.

Esta concepción se sustenta en la experiencia acumulada en la política de cohesión y en la orientación de la Comisión Europea, que desplaza el énfasis desde un enfoque jurídico-normativo hacia otro operativo, centrado en la capacidad real de las burocracias para transformar estrategias e inversiones en productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) medibles. Nuestra triple perspectiva permite vincular la modernización de los sectores públicos estatales con la calidad de la gobernanza de la UE, entendida como la capacidad del sistema para formular políticas coherentes, aplicarlas de manera relativamente uniforme en los Estados miembros, aunque respetando las particularidades territoriales, y asegurar el respeto de los valores fundacionales de la Unión. En este sentido, la capacidad administrativa no solo condiciona la calidad de la gobernanza, sino que constituye un elemento operativo del propio Estado de Derecho, en la medida en que determina la

aplicación efectiva de las normas, la integridad en la ejecución de las políticas públicas y la eficacia de los mecanismos de control.

Desde el punto de vista conceptual, este planteamiento se articula con la literatura sobre capacidad administrativa en la implementación de políticas públicas de la UE, en particular con los trabajos de Ares (2022), que define capacidad administrativa como las competencias burocráticas para ejecutar planes y programas en tres niveles: micro (de los conocimientos técnicos individuales del personal), meso (para la coordinación organizativa o la gestión del rendimiento) y macro (para la rendición de cuentas gubernamental o la participación de actores de la sociedad civil).⁴ Esta definición es más restringida que las nociones de capacidad estatal o capacidad para la elaboración de políticas públicas (*policy capacity*), al centrarse en la fase de ejecución, que resulta especialmente relevante para analizar la gestión y rendimiento de las inversiones públicas.

Así, entendemos la capacidad administrativa como una dimensión específica de la *policy capacity*, enfocada en las capacidades operativas de las burocracias para la ejecución y evaluación de políticas. Más allá de los atributos estructurales de las organizaciones públicas, ponemos el énfasis en la combinación de habilidades, competencias organizativas y condiciones institucionales de ejercicio que determinan la conversión de los recursos en resultados efectivos. Esta aproximación permite construir tipologías de capacidades, identificar cuellos de botella y orientar reformas administrativas que respondan simultáneamente a las exigencias europeas y nacionales.

A efectos analíticos, también distinguimos entre habilidades, competencias y capacidades como niveles complementarios de la acción administrativa: las habilidades remiten a las destrezas individuales del personal, las competencias a su aplicación en contextos organizativos específicos, y las capacidades a las propiedades estructurales de las organizaciones y sistemas administrativos.

Nuestro enfoque se apoya en la arquitectura multinivel propuesta por Wu, Ramesh y Howlett (2015), que distingue capacidades analíticas, operativas y políticas distribuidas entre los niveles individual, organizativo y sistémico.⁵ Aunque nos situamos en esa tradición, centramos en nuestro trabajo la atención en la dimensión operativa, o las destrezas directamente asociadas a la ejecución presupuestaria, la coordinación, la gestión del ren-

⁴ Cristina Ares Castro-Conde, «Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 29 (2022): 52-71, <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>.

⁵ Xun Wu, Mohan Ramesh y Michael Howlett, «Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities», *Policy and Society* 34, n.º 3-4 (2015): 165-171, <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.

dimiento y la rendición de cuentas. Consideramos además la independencia y la profesionalidad de los empleados públicos como elementos constitutivos, y no simplemente condicionantes, de la capacidad administrativa.

Nuestra aproximación se alinea con la literatura sobre capacidad estatal y calidad de gobierno, al concebir la capacidad administrativa como un recurso de poder del Estado y una condición esencial para afrontar retos asociados a la globalización y al desarrollo sostenible.⁶ En este sentido, abordamos desde la óptica concreta de los desafíos de la gestión de los fondos europeos las inversiones de la Unión, funciones como anticipar el cambio, tomar decisiones informadas, atraer y gestionar recursos o evaluar resultados.

La utilidad analítica y normativa de esta definición se refuerza en el marco de la programación financiera 2021-2027, donde los objetivos estratégicos de cohesión económica, social y territorial ocupan un lugar central, especialmente con la puesta en marcha del instrumento NGEU. Además, en el contexto particular del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la capacidad administrativa se consolida como una condición práctica para el cumplimiento de los compromisos nacionales de inversión y reforma.

La Comunicación ComPact sobre la Mejora del Espacio Administrativo Europeo expresa, de igual modo, una concepción funcional de la capacidad administrativa.⁷ Define esta capacidad como la aptitud para traducir políticas europeas en acciones nacionales bien diseñadas, basadas en datos, territorialmente adaptadas y orientadas a la digitalización, garantizando una gestión eficaz de los recursos financieros europeos y domésticos. Esta visión vincula de forma directa la capacidad administrativa con los resultados de las inversiones. Presenta asimismo los principios del Espacio Administrativo Europeo (visión estratégica y liderazgo, formulación de políticas basada en evidencias, función pública profesional, servicios de calidad, políticas públicas sostenibles) como atributos esenciales de las administraciones eficaces y resilientes.

⁶ Ali Farazmand, «Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century», *Public Administration Review* 69, n.º 6 (2009): 1007-1020, <http://www.jstor.org/stable/40469017>; Beth Walter Honadle, «A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose», *Public Administration Review* 41, n.º 5 (1981): 575-580, <https://doi.org/10.2307/976270>; Ola G. El-Taliawi y Zeger van der Wal, «Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice», *Policy Design and Practice* 2, n.º 3 (2019): 243-257, <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>.

⁷ Comisión Europea, *Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPact)*, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*, COM(2023) 667 final, 25 de octubre de 2023, Bruselas, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023DC0667>.

Nuestro marco reordena así los fundamentos de la literatura clásica sobre capacidad administrativa a la luz de las exigencias actuales del Espacio Administrativo Europeo. Nos aproximamos a la capacidad administrativa como una dimensión constitutiva de la calidad de la gobernanza. En el Espacio Administrativo Europeo, la capacidad administrativa y la gobernanza de calidad se coproducirían mutuamente, actuando la primera como el eslabón operativo que conecta los valores de la UE con la implementación de las políticas.

III. Instrumentos europeos de apoyo a las reformas administrativas en los países

Este apartado analiza las principales herramientas de apoyo supranacional orientadas a la modernización administrativa en los Estados miembros, prestando especial atención a su capacidad para reconfigurar estructuras, procesos y resultados. Examinamos cómo desde 2020 la interacción entre asistencia técnica, incentivos financieros y mecanismos de supervisión ha impulsado, si bien de manera desigual, procesos de modernización administrativa.

Los distintos instrumentos de la Unión analizados responden a lógicas de intervención diferenciadas para el desarrollo de capacidades administrativas. A efectos analíticos, distinguimos entre instrumentos de diagnóstico (como el Semestre Europeo), de apoyo técnico (como el IAT) y de financiación condicionada (como el MRR), cada uno de los cuales incide de forma distinta sobre las dimensiones micro, meso y macro de la capacidad administrativa.

1. Mecanismos de asistencia técnica y financiera

Desde el ciclo institucional europeo inaugurado en 2019 (o la primera Comisión presidida por Ursula von der Leyen) y, en particular, con la puesta en marcha del NGEU, en 2021, la Comisión Europea ha articulado una arquitectura de gobernanza que refuerza la asistencia técnica, los incentivos financieros y los mecanismos de coordinación y monitorización de las reformas en los Estados miembros. Estas actuaciones no solo persiguen facilitar la implementación de las prioridades políticas, sino también fortalecer las capacidades necesarias para garantizar la correcta ejecución de las inversiones y la protección de los intereses financieros de la Unión. En este marco, el Semestre Europeo, el IAT y el MRR, entre otros instrumentos, se

configuran como pilares centrales de una estrategia de consolidación de capacidades burocráticas en el Espacio Administrativo Europeo.

Desde 2011, el Semestre Europeo desempeña un papel fundamental como mecanismo de coordinación de las políticas económicas de la UE, articulando un ciclo anual de supervisión y orientación. A través de los informes y las recomendaciones específicas dirigidas a cada uno de los Estados miembros, identifica también debilidades relacionadas con la capacidad administrativa para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas eficaces. En numerosos casos, estas recomendaciones incorporan referencias explícitas a la necesidad de modernizar estructuras y procesos, mejorar la coordinación interinstitucional o reforzar las capacidades de planificación, evaluación y gestión financiera de las administraciones públicas. Progresivamente, el Semestre Europeo ha dejado de operar únicamente como mecanismo de supervisión macroeconómica para funcionar también como instrumento de diagnóstico institucional que orienta reformas destinadas a mejorar la implementación de políticas y la ejecución de programas con financiación europea.

El IAT, establecido por el Reglamento (UE) 2021/240, proporciona asistencia técnica a las administraciones públicas de los Estados miembros. A diferencia de otros instrumentos financieros de la Unión, no transfiere recursos presupuestarios directamente, sino que financia, a partir de demandas directas de los Estados miembros, la provisión de conocimiento experto mediante consultoría especializada, cooperación con organizaciones internacionales, intercambio de buenas prácticas y programas de formación. Cubre el ciclo completo de la reforma, desde la identificación de necesidades institucionales hasta la implementación y evaluación de las medidas adoptadas, consolidándose progresivamente en ámbitos como la mejora de los sistemas judiciales, el fortalecimiento de los mecanismos de control financiero, la digitalización del sector público y la modernización administrativa en sentido amplio. Su lógica de funcionamiento refleja el cambio de paradigma en la intervención europea en materia de reforma administrativa: en lugar de imponer transformaciones exclusivamente mediante mecanismos coercitivos de condicionalidad, la Unión acompaña a los Estados miembros proporcionando apoyo técnico, lo que facilita los procesos de modernización y refuerza su apropiación por parte de los actores nacionales.

El tercer pilar de esta arquitectura es el MRR, principal vehículo financiero del NGEU. A diferencia de los fondos estructurales tradicionales, el MRR introduce una lógica de financiación basada en resultados (gobernanza contractual⁸) en la que los desembolsos se condicionan al cumpli-

⁸ Joan Miró y Ana Mar Fernández-Pasarín, «Negotiated and negotiable? Contractual governance and the flexibility of the EU's recovery and resilience facility», *Journal of European Public Policy*, (2026) 1-26. <https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2629925>.

miento de hitos y objetivos definidos en los distintos planes nacionales de recuperación y resiliencia. Este diseño refuerza la centralidad de la capacidad administrativa, en la medida en que la ejecución de reformas complejas exige organizaciones públicas capaces de planificar, coordinar e implementar intervenciones en contextos de elevada complejidad institucional. El MRR vincula explícitamente las inversiones europeas con la implementación de reformas, lo que obliga a los sistemas administrativos nacionales a desarrollar capacidades de gestión estratégica, coordinación multinivel y seguimiento del rendimiento. En este sentido, la efectividad del mecanismo depende en gran medida de la capacidad de las administraciones públicas para diseñar planes de reforma coherentes, coordinar actores diversos y garantizar el cumplimiento de los objetivos acordados por su país con la Comisión Europea.

En conjunto, la interacción entre el Semestre Europeo reforzado, el IAT y el MRR configura un ciclo integrado de gobernanza de las reformas, en el que se encadenan diagnóstico, apoyo técnico e incentivos financieros. El Semestre Europeo actúa como mecanismo de diagnóstico y orientación estratégica, identificando desafíos estructurales y formulando recomendaciones específicas por país; el IAT proporciona asistencia técnica para el diseño y preparación de las reformas institucionales; y el MRR aporta financiación condicionada a la implementación efectiva de dichas reformas.

Esta arquitectura refleja una evolución significativa en la manera en que la Unión interviene en el fortalecimiento institucional de los Estados miembros: frente a etapas anteriores de la integración, caracterizadas principalmente por la coordinación normativa o la condicionalidad macroeconómica, el modelo actual combina monitorización, asistencia técnica y financiación condicionada, permitiendo a la Unión desempeñar un papel de facilitador de reformas. Este enfoque híbrido contribuye a estructurar un nuevo subsistema de política pública europea centrado en la modernización del sector público y el fortalecimiento de las capacidades administrativas. En el plano teórico, permite reinterpretar la relación entre capacidad administrativa y Estado de Derecho en la UE, de modo que la capacidad administrativa se convierte en un componente esencial de la protección del Estado de Derecho en los distintos niveles de gobierno.

2. Ámbitos de intervención y tipología de reformas apoyadas

En términos agregados, el MRR ha movilizado más de 23.000 millones de euros en reformas e inversiones relacionadas con la modernización administrativa, lo que representa aproximadamente el 3,58% del gasto total de los planes nacionales, con más de 300 reformas y más de 200 inversiones distribuidas entre los Estados miembros.⁹ Por su parte, el IAT ha financiado cerca de 900 proyectos entre 2021 y 2025, generando más de 1.500 reformas, con una creciente orientación hacia iniciativas multinacionales.¹⁰

Desde el punto de vista analítico, conviene distinguir entre dos dimensiones complementarias del análisis de las capacidades administrativas. Por un lado, los ámbitos sustantivos de intervención (formulación de políticas, capacidades organizativas y gobernanza vinculada al Estado de Derecho) permiten identificar qué tipo de funciones administrativas son objeto de reforma. Por otro, la evidencia empírica disponible introduce una segunda dimensión, relativa a los niveles en los que se manifiestan los impactos de dichas reformas, que permite analizar cómo y dónde se producen los cambios en las organizaciones públicas.¹¹ Ambas dimensiones no son equivalentes, sino complementarias: mientras que la primera clasifica las reformas en función de su contenido funcional, la segunda permite evaluar su impacto efectivo en distintos niveles (de políticas, organizativo o individual) del sistema administrativo. La combinación de ambas perspectivas proporciona un marco analítico más completo para el estudio comparado de la modernización administrativa.

⁹ Comisión Europea, *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic analysis: Public administration*, Bruselas, 2024.

¹⁰ Comisión Europea, *Technical Support Instrument. Annual Report 2024*, Bruselas, 2024.

¹¹ Comisión Europea, *Supporting Study for the Mid-Term Evaluation of the Technical Support Instrument (2021-2027). Final Report*, Bruselas, 2024.

Tabla 1
Operacionalización de las *capacidades administrativas* en la evaluación del Instrumento de Apoyo Técnico (IAT)

Nivel analítico	Dimensión	Descripción
De formulación de políticas	Aplicación de instrumentos económicos	Mejora en el uso de instrumentos fiscales, incentivos y subvenciones
	Nuevos actos jurídicos	Adopción o modificación de normativa
	Implementación del Derecho de la UE	Mejora en la aplicación y cumplimiento del acervo
	Información y comunicación	Difusión a ciudadanos y grupos objetivo
	Intercambio de buenas prácticas	Aprendizaje mutuo entre administraciones
	Estrategias y documentos de política	Desarrollo de planes, estrategias y reformas
	Derecho indicativo (<i>soft law</i>)	Elaboración de guías, estándares y recomendaciones
	Producción de conocimiento	Generación de datos, análisis y evidencia
Organizativo	Gestión de recursos humanos	Capacidades en gestión del personal y talento
	Evaluación y reorganización	Evaluación de servicios y reformas organizativas
	Implementación del Semestre Europeo	Capacidades para ejecutar reformas vinculadas al Semestre Europeo
	Gestión de proyectos y cambio	Planificación, ejecución y adaptación organizativa
	Formulación e implementación de políticas	Incluye monitoreo y evaluación
	Procesos organizativos	Procedimientos, metodologías y funcionamiento interno
Individual	Adaptabilidad al cambio	Capacidad de adaptación del personal
	Relaciones entre partes interesadas (<i>stakeholders</i>)	Desarrollo de redes y cooperación
	Conocimiento y habilidades	Capacidades técnicas y cognitivas

Fuente: Comisión Europea, *Supporting Study for the Mid-Term Evaluation of the Technical Support Instrument (2021-2027). Final Report*, Bruselas, 2024.

En primer lugar, las reformas orientadas al fortalecimiento de la capacidad de formulación de políticas se centran en mejorar la capacidad de los gobiernos para diseñar, planificar y evaluar políticas públicas.¹² Estas intervenciones incluyen el desarrollo de herramientas de evaluación, la introducción de capacidades de análisis prospectivo, la mejora de la coordinación interministerial y el uso de datos para la toma de decisiones. El IAT ha desempeñado un papel central en este ámbito, apoyando iniciativas de refuerzo de la planificación estratégica y del análisis de políticas en países como Grecia o Italia. De forma complementaria, el MRR ha impulsado reformas orientadas a institucionalizar la formulación de políticas basada en evidencia, como ilustran los casos de Chequia, España, Finlandia, Hungría, Polonia, Portugal o Rumanía.¹³

Sin embargo, el impacto de estas reformas presenta diferencias significativas según el nivel analítico considerado. Mientras que en el nivel de políticas públicas se observan avances en la adopción de estrategias, instrumentos y marcos de planificación, su efecto es más limitado en el nivel organizativo, donde las mejoras tienden a concentrarse en procesos y herramientas sin traducirse necesariamente en transformaciones estructurales sostenidas. Por el contrario, los efectos son más consistentes en el nivel individual, particularmente en términos de adquisición de conocimientos, desarrollo de capacidades analíticas y fortalecimiento de redes entre actores administrativos.

En segundo lugar, las reformas orientadas a las capacidades organizativas se centran en la modernización de las estructuras administrativas y en la mejora de la capacidad operativa de las administraciones. Estas intervenciones abarcan ámbitos como la gestión de recursos humanos, la digitalización administrativa, la reorganización institucional y la mejora de la prestación de servicios. El IAT ha respaldado más de 200 reformas en este ámbito desde 2019, incluyendo el apoyo a Francia en la implementación de la ley de transformación de la función pública. El MRR ha catalizado una agenda ambiciosa de digitalización del sector público, con reformas orientadas a la simplificación de procedimientos, la interoperabilidad de sistemas y la expansión de servicios digitales, como muestran los casos de España, Estonia o Grecia.

Con nuestro enfoque multinivel, estas reformas generan mejoras significativas en el nivel organizativo, especialmente en términos de eficiencia operativa y modernización de procesos. No obstante, su impacto estructural es desigual y depende en gran medida de las capacidades administrati-

¹² Para el análisis empírico se han consultado las siguientes fuentes: Comisión Europea. *Annual Report on Monitoring the Application of EU Law*, en un período de varios años, comprendido entre 2021 y 2025, inclusive.

¹³ Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Analysis of reforms and investments*, Bruselas, 2024.

vas preexistentes. En el nivel de las políticas públicas, estas reformas tienen efectos indirectos al facilitar su implementación, mientras que en el nivel individual contribuyen al desarrollo de competencias vinculadas al uso de nuevas herramientas y a la adaptación del personal al cambio organizativo.

En tercer lugar, las reformas orientadas a las capacidades de gobernanza y al Estado de Derecho se dirigen a reforzar la integridad institucional, la coordinación multinivel y la efectividad de los sistemas de control. El IAT ha contribuido a alrededor de 90 reformas judiciales desde 2019, mientras que el MRR ha incorporado 66 medidas específicas en materia judicial en trece Estados miembros, con una inversión superior a 3.100 millones de euros.¹⁴ Estas reformas inciden directamente en la calidad normativa y en la aplicación del Derecho de la UE, mejorando el funcionamiento de los sistemas judiciales y los mecanismos de supervisión. No obstante, su efectividad se ve condicionada por factores estructurales y contextuales, lo que explica la persistencia de divergencias entre Estados miembros, especialmente en aquellos con déficits institucionales más acusados.

En conjunto, esta aproximación comparativa muestra que, si bien los instrumentos europeos han promovido una convergencia en los ámbitos de intervención, su impacto es heterogéneo y dependiente de las trayectorias administrativas nacionales. Las reformas tienden a generar mejoras positivas pero moderadas, con mayor incidencia en dimensiones instrumentales e individuales que en transformaciones estructurales profundas. Este patrón sugiere que los instrumentos de la Unión, más que producir una convergencia uniforme, interactúan con las capacidades preexistentes, contribuyendo sobre todo a reducir las asimetrías del Espacio Administrativo Europeo.¹⁵

3. *Patrones comparados y divergencias en la modernización administrativa en los Estados miembros*

El análisis conjunto de las reformas impulsadas permite identificar una serie de patrones comparados en los procesos de modernización adminis-

¹⁴ Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Justice reforms overview*, Bruselas, 2024

¹⁵ Comisión Europea, *Technical Support Instrument: Mid-term evaluation (2021-2023)*, Bruselas, 2024. La literatura reciente ha subrayado la importancia de la capacidad administrativa preexistente como factor determinante en la implementación de reformas apoyadas por la Unión Europea. En particular, se ha demostrado que los niveles iniciales de capacidad administrativa condicionan de forma significativa la capacidad de las organizaciones públicas para generar cambio organizativo y aprovechar el apoyo europeo. Véase Vitalis Nakrošis, Sorin Dan y Rūta Goštautaitė, «The role of EU funding in EU Member States: building administrative capacity to advance administrative reforms», *International Journal of Public Sector Management* (2022)

trativa en los Estados miembros. Estos patrones ponen de relieve tanto elementos de convergencia en los ámbitos de intervención promovidos por la Unión como persistentes divergencias en términos de intensidad, orientación y resultados de las reformas.

En primer lugar, derivada del diseño de los instrumentos europeos, se observa una convergencia funcional en los ámbitos de intervención. Tanto el IAT como el MRR tienden a concentrar las reformas en los tres ámbitos principales indicados en el apartado anterior, lo que refleja la consolidación de un marco común de referencia para la modernización administrativa en la UE. Esta convergencia se manifiesta en la difusión de prácticas como la planificación estratégica, el uso de datos en la toma de decisiones, la digitalización de servicios públicos o el refuerzo de mecanismos de integridad pública. Sin embargo, esta aproximación en los contenidos de las reformas no se traduce en una convergencia equivalente en los niveles de impacto. Desde una perspectiva multinivel, la evidencia muestra un patrón relativamente consistente: las reformas impulsadas por los instrumentos europeos generan efectos más claros en el nivel individual y, en menor medida, en el nivel de las políticas públicas, mientras que su impacto es más limitado y desigual en el nivel organizativo, donde se concentran los principales obstáculos a la transformación estructural de las administraciones.

En segundo lugar, el análisis comparado permite identificar diferencias significativas entre países en la orientación de las reformas, que pueden interpretarse a la luz de esta doble dimensión analítica. Por un lado, algunos Estados miembros han incorporado innovaciones de carácter estructural y sistémico, combinando intervenciones en los tres ámbitos sustantivos. Países como España, Grecia o Italia han desplegado programas de modernización que integran reformas en digitalización, reorganización administrativa y sistemas judiciales.¹⁶ En estos casos, las reformas muestran impactos en múltiples niveles, aunque con mayor intensidad en las dimensiones instrumentales e individuales que en transformaciones organizativas profundas. Por otro lado, en Estados con mayores niveles de capacidad administrativa preexistente, como Estonia o Finlandia, las reformas tienden a concentrarse en ámbitos específicos (señaladamente en la mejora de la formulación de políticas mediante el uso de datos, digitalización y herramientas analíticas) y a producir efectos más incrementales, reforzando sistemas ya consolidados.

¹⁶ Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Analysis of reforms and investments*, Bruselas, 2024

En tercer lugar, las reformas orientadas al fortalecimiento del Estado de Derecho, que conforman el corazón del presente número monográfico, muestran una distribución particularmente desigual entre Estados miembros. En países como Bulgaria, Letonia o Rumanía, estas intervenciones ocupan un lugar central y se dirigen a corregir déficits estructurales en independencia judicial, integridad pública o lucha contra la corrupción.¹⁷ En estos contextos, el impacto de las reformas es más visible en el nivel de las políticas públicas (a través de cambios normativos) y en el nivel individual (mediante procesos de formación y profesionalización), mientras que los avances en el nivel organizativo, condicionados por factores institucionales más amplios, resultan más limitados.

En cuarto lugar, la evidencia pone de manifiesto que la intensidad y distribución de las inversiones en modernización administrativa varían significativamente entre Estados miembros. Aunque el volumen total de recursos movilizados es considerable, su peso relativo dentro de los planes nacionales y su asignación sectorial reflejan prioridades diferenciadas y capacidades administrativas desiguales. Desde la perspectiva adoptada, esta variación no solo afecta a los ámbitos de intervención, sino también a los niveles en los que se materializan los impactos, reforzando la heterogeneidad de los resultados.

En conjunto, la combinación de asistencia técnica y financiación condicionada interactúa con las estructuras institucionales de cada Estado miembro, generando efectos diferenciados tanto en los ámbitos de intervención como en los niveles de impacto.

Este hallazgo tiene implicaciones relevantes para el funcionamiento del sistema de gobernanza de la UE. En la medida en que la efectividad de las políticas de la Unión depende de la capacidad de las administraciones estatales para implementarlas, la persistencia de divergencias en los niveles organizativos de capacidad administrativa limita la aplicación uniforme de las decisiones de la Unión y condiciona la eficacia de las inversiones europeas.

En consecuencia, resulta todavía preciso reforzar los mecanismos de apoyo a la modernización administrativa, especialmente en aquellos contextos donde los déficits estructurales son más pronunciados. Ello implica no solo incrementar los recursos disponibles, sino también adaptar el diseño de los instrumentos para favorecer impactos más profundos en el nivel organizativo, donde se concentran los principales cuellos de botella de la transformación administrativa en este momento.

¹⁷ Comisión Europea, *Recovery and Resilience Plans: Justice reforms overview*, Bruselas, 2024.

4. *Impacto de los instrumentos de la Unión en la construcción de capacidades administrativas*

El análisis desarrollado hasta ahora permite extraer una serie de conclusiones relevantes sobre el papel de los instrumentos de la Unión en la construcción de capacidades administrativas en los países y su relación con el Estado de Derecho. A partir de la evidencia comparada examinada, se identifican cinco resultados principales.

En primer lugar, instrumentos europeos recientes como el IAT y el MRR han contribuido a consolidar un marco común de intervención en la modernización administrativa, estructurado en torno a tres ámbitos principales: formulación de políticas, capacidades organizativas y gobernanza vinculada al Estado de Derecho. Este patrón refleja la progresiva institucionalización de una política europea de apoyo a la reforma administrativa, que trasciende las formas tradicionales de coordinación normativa y condicionalidad y que se articula mediante una combinación integrada de diagnóstico, asistencia técnica y financiación condicionada.

En segundo lugar, la evidencia muestra que el impacto de estos instrumentos es positivo, pero predominantemente moderado y desigual entre niveles de capacidad administrativa. Mientras que los efectos son más consistentes en el nivel individual (especialmente en términos de adquisición de conocimientos, desarrollo de competencias y fortalecimiento de redes) y, en menor medida, en el nivel de políticas públicas, su incidencia es más limitada en el nivel organizativo, donde se concentran los principales obstáculos a la transformación estructural de las administraciones. Este hallazgo sugiere la existencia de una brecha persistente entre innovación instrumental y cambio organizativo profundo.

En tercer lugar, este análisis pone de relieve la persistencia de divergencias estructurales entre países en los procesos de modernización administrativa. Aunque se observa una convergencia en los ámbitos de intervención promovidos por la Unión, la intensidad, orientación y resultados de las reformas varían significativamente en función de las capacidades administrativas preexistentes, las estructuras institucionales y los contextos políticos nacionales. En este sentido, los instrumentos europeos no generan una convergencia homogénea, sino que interactúan con trayectorias nacionales diferenciadas.

En cuarto lugar, se constata que los instrumentos de la Unión operan como catalizadores de dinámicas administrativas preexistentes, más que como motores autónomos de transformación estructural. En los Estados miembros con mayores niveles de capacidad administrativa, las reformas tienden a reforzar sistemas ya consolidados mediante mejoras incrementales; en aquellos con déficits estructurales más acusados, las intervenciones europeas generan avances visibles en términos de aprendizaje y adopción

de instrumentos, pero encuentran mayores dificultades para traducirse en cambios organizativos sostenidos. Este patrón cuestiona la capacidad de los instrumentos actuales de la Unión para corregir asimetrías estructurales en el Espacio Administrativo Europeo.

En quinto lugar, los hallazgos permiten reforzar el argumento central de este estudio. La efectividad de los mecanismos de condicionalidad depende en última instancia de la capacidad de las burocracias domésticas para diseñar e implementar políticas complejas.

A partir de estos resultados, pueden derivarse varias implicaciones analíticas y normativas. En el plano teórico, el análisis contribuye a integrar el estudio de la capacidad administrativa en la salvaguarda del Estado de Derecho, mostrando cómo ambos conceptos se encuentran estrechamente interrelacionados en el contexto de la gobernanza multinivel de la UE. En el plano empírico, aporta evidencia sistematizada sobre la efectividad selectiva de los instrumentos europeos de apoyo a la reforma administrativa, identificando patrones comparados y limitaciones estructurales persistentes. En el plano normativo, apuntan a la necesidad de reforzar y reorientar los mecanismos de apoyo de la Unión a la modernización administrativa, especialmente en aquellos Estados miembros con mayores déficits estructurales. Ello implica no solo incrementar los recursos disponibles, sino también adaptar el diseño de los instrumentos para favorecer transformaciones organizativas más profundas, reforzar la capacidad de implementación de los instrumentos de políticas de la Unión y garantizar una mayor coherencia entre los objetivos de modernización administrativa y protección del Estado de Derecho.

En definitiva, la UE ha avanzado de manera significativa en la construcción de una política de apoyo a las reformas administrativas, pero persisten límites importantes en su capacidad para generar convergencia estructural entre Estados miembros. Superar estas limitaciones constituye un desafío central para el futuro de la UE y para la efectividad de sus políticas en un contexto de creciente complejidad.

IV. Los Informes anuales sobre el Estado de Derecho como ventana a las capacidades burocráticas

Este apartado amplía las evidencias a través del examen del Informe anual sobre el Estado de Derecho como ventana a las capacidades administrativas de los países.

Este mecanismo plantea un ciclo preventivo de monitorización y reformas. Especialmente a partir de 2022, cuando incorpora recomendaciones específicas por Estado miembro, permite un análisis longitudinal y compa-

rativo entre países, estructurado en cuatro dimensiones o pilares: sistemas judiciales, marco de lucha contra la corrupción, pluralismo y libertad de los medios de comunicación, y otros controles y equilibrios institucionales.

Tabla 2
Cuatro pilares del Informe sobre el Estado de Derecho

Sistema judicial	Marco de lucha contra la corrupción	Pluralismo y libertad de los medios de comunicación	Otros controles y equilibrios institucionales
— Independencia — Calidad de la justicia — Eficiencia del sistema judicial	— Capacidad del marco institucional para luchar contra la corrupción — Prevención — Medidas represivas	— Autoridades y organismos de los medios de comunicación — Transparencia de la propiedad de los medios de comunicación — Salvaguardias contra las injerencias gubernamentales o políticas — Marco para la protección de los periodistas	— Proceso de elaboración y promulgación de leyes — Autoridades independientes — Accesibilidad y control judicial de las decisiones administrativas — Marco propicio para la sociedad civil — Iniciativas para fomentar una cultura del Estado de Derecho

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, *Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho*, Luxemburgo, 2024, p. 17.

En relación con las fuentes empleadas para la elaboración de estos Informes anuales, la Comisión invita a los Estados miembros, y a las partes interesadas (asociaciones y redes profesionales, ONG, academia) a contribuir a través de cuestionarios, que cubren los distintos subtemas de los cuatro pilares del Informe. Además, la Comisión Europea recibe aportaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE y de organizaciones internacionales como Naciones Unidas (a través de su Oficina Regional de Derechos Humanos para Europa) o el Consejo de Europa y sus órganos, como la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) o el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

Estos datos se completan con muchas otras fuentes, como el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE (*EU Justice Scoreboard*), la Oficina

Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), el Semestre Europeo, la implementación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), estudios de opinión pública, entre otros, muy diversos. Incluyen evidencias recabadas en visitas a los países, desarrolladas habitualmente en febrero y marzo, a través de cientos de reuniones en línea, con autoridades estatales, partes interesadas y organismos independientes.

A partir del informe del año anterior, la Comisión evalúa primero las cuestiones en curso y, a continuación, incorpora nuevas cuestiones. Para su análisis de cumplimiento, emplea tres «calificativos»: «preocupaciones» (que puede calificar como «serias»), «retos» (o pendientes de menos gravedad) y «deficiencias» (equivalentes a los retos, pero más específicas). A partir del Informe de 2023, la Comisión Europea valora también la aplicación de las recomendaciones anteriormente dirigidas a cada país, empleando una escala de cuatro fases: plena aplicación, avances significativos, algunos avances, y ningún avance.

Esta arquitectura multinivel participativa del ciclo anual del Estado de Derecho amplía las evidencias sobre capacidades administrativas y obstáculos para su consolidación, al incorporar de forma sistemática percepciones de los gobiernos nacionales, actores judiciales, autoridades independientes, organizaciones internacionales, personas expertas y la ciudadanía sobre distintos aspectos administrativos.

Aunque este informe no pretende mapear, la capacidad administrativa, su carácter sistemático, comparado y basado en evidencia empírica contrastada y discutida lo convierte en una fuente analítica también relevante para identificar déficits en las capacidades burocráticas de los Estados miembros.

No obstante, este enfoque presenta limitaciones. Estos informes en ningún caso constituyen una medición directa de la capacidad administrativa. Asimismo, su contenido puede estar excesivamente condicionado por las prioridades políticas y criterios particulares de la Comisión, así como por la disponibilidad de información.

1. *Monitorización del Estado de Derecho y consolidación de capacidades administrativas*

Así, planteamos la posibilidad de emplear el Informe anual sobre el Estado de Derecho, con las cautelas necesarias, como herramienta para la evaluación indirecta de ciertos aspectos de la capacidad administrativa. Desde este punto de vista, mostramos cómo podríamos aprovechar los cuatro pilas-

res del Informe, en mayor o menor medida, como ventanas analíticas sobre las competencias internas, cuestiones de gobernanza y los resultados de la implementación de políticas a nivel nacional.

En primer lugar, el ciclo anual del Informe aporta información valiosa sobre la dimensión de las competencias internas de las burocracias públicas, tanto en clave micro como meso. Por ejemplo, el pilar relativo a los sistemas de justicia recoge datos sobre formación, carga de trabajo e independencia de jueces y fiscales, así como sobre digitalización y uso de herramientas de evaluación del rendimiento. Estas evidencias permiten inferir niveles de profesionalización del personal relevantes y herramientas y destrezas operativas. Otro ejemplo: el marco de lucha contra la corrupción ofrece indicios sobre capacidades técnicas de investigación, seguimiento financiero y análisis de riesgos en unidades especializadas, así como sobre la dotación y autonomía de las autoridades de control interno y de integridad.

En segundo lugar, el proceso de construcción de los Informes facilita la aproximación a distintos procesos de gobernanza y control. Como ilustración en el cuarto pilar, sobre otras cuestiones institucionales vinculadas a los controles y equilibrios, se aborda el control judicial de las decisiones administrativas o la relación con la sociedad civil. Este pilar recoge evidencias sobre capacidades meso y macro de coordinación, transparencia y rendición de cuentas. Muestra hasta qué punto los países cuentan con procesos robustos para formular políticas coherentes, facilitar el escrutinio público y corregir desviaciones en la implementación.

En tercer lugar, el Informe maneja datos útiles para estudiar directamente la ejecución de las inversiones públicas. Algunas evidencias se refieren explícitamente a productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*) del funcionamiento administrativo que inciden directamente en el uso de los recursos públicos. Otro ejemplo: la falta de independencia judicial y su ineficacia pueden elevar el riesgo de fraude, los comportamientos no éticos y el desvío en los objetivos de las asignaciones financieras comprometidas. Incluso, evalúa directamente el cumplimiento de las normas sobre conflictos de intereses y las prácticas de contratación pública.

Por otra parte, los Informes sobre el Estado de Derecho se acomodan bien a nuestra escala micro-meso-macro de capacidades administrativas. A nivel micro, la información relativa a profesionalización, independencia y condiciones de trabajo de jueces, fiscales y personal de órganos de control permite trabajar con indicadores de competencias individuales. A nivel meso, las descripciones de la organización de los sistemas judiciales, las autoridades anticorrupción, los tribunales de cuentas y otros organismos de supervisión, junto con referencias a digitalización, gestión del rendimiento y mecanismos de coordinación, ofrecen insumos para examinar la capacidad organizativa para producir información, coordinar actores y aprender.

A nivel macro, el análisis del diseño constitucional, el peso de las autoridades independientes, la protección del espacio cívico e incluso el estado del pluralismo y la libertad de los medios de comunicación permite una aproximación a la capacidad de rendición de cuentas, entre otras.

2. Comparando países y trayectorias de reforma

En este subapartado, ponemos el foco en las evidencias del pilar del marco de lucha contra la corrupción, como ilustración.

En el pilar anticorrupción, refinamos las subcategorías de acuerdo con nuestra definición de capacidad administrativa para construir tres índices (de *rendimiento*, *estructural* y *normativo*), que nos permiten construir un panel comparativo de Estados miembros a partir de las evaluaciones de la Comisión en los Informes anuales desde 2022, cuando se incorporan las recomendaciones específicas por país.

Hablamos de *rendimiento* en referencia a los déficits subrayados por la Comisión Europea, en el marco de este ciclo anual, en el historial de investigaciones, procesamientos y condenas firmes en casos de corrupción de alto nivel o en la eficacia e independencia de las investigaciones y enjuiciamientos en materia de corrupción. Por su parte, el índice *estructural* se refiere a la dimensión organizativa de la capacidad y agrupa las recomendaciones relativas al refuerzo de la arquitectura anticorrupción (órganos especializados, nuevas autoridades, fiscalías o mecanismos nacionales) y la coordinación estratégica a través de documentos, programas y planes de acción específicos. Finalmente, el índice *normativo* se refiere a las reglas del juego, recogiendo las demandas de reforma del procedimiento penal y del marco penal general para gestionar eficazmente procesos complejos de corrupción, los regímenes de inmunidades, cláusulas de impunidad y poderes del ministerio público que pueden obstaculizar la persecución de la corrupción de alto nivel y de forma específica el delito de soborno en el extranjero.

Hecho este panel, una primera lectura, por ejemplo, nos mostraría un grupo de Estados miembros para los que la Comisión Europea subraya los problemas de *rendimiento* en la persecución de la corrupción, que reciben recomendaciones en esta materia que apuntan de forma sistemática a la ausencia de un historial sólido de casos de alta corrupción o a deficiencias de eficacia e independencia en las investigaciones. En varios de estos países, las referencias a casos de alto nivel se repiten año tras año, señalando déficits persistentes; en otros casos, las observaciones combinan preocupaciones sobre duración de los procedimientos, eficiencia procesal y retos operativos de fiscalías especializadas con la constatación de reformas institucionales y normativas, lo que sugiere más bien una agenda de conso-

lidación de capacidades. En contraste, otro grupo importante de países no recibe recomendaciones específicas sobre *resultados* en este pilar, lo que podría interpretarse como consolidación de capacidades.

El índice *estructural* pone de relieve un segundo grupo de países para los que las recomendaciones se concentran en la dimensión organizativa de la capacidad administrativa. En estos casos, la Comisión plantea reforzar órganos especializados anticorrupción (comisiones, fiscalías o mecanismos específicos, nuevas autoridades), así como consolidar estrategias, programas y planes de acción anticorrupción. Se identifica algún caso de preocupación simultánea por la arquitectura institucional y por su rendimiento. En varios casos, el foco se desplaza hacia la puesta en marcha y dotación de nuevos mecanismos o direcciones especializadas, en coherencia con la lógica preventiva.

El índice *normativo* identifica un grupo de Estados más reducido sobre los que la Comisión Europea considera que el propio marco jurídico constituye un obstáculo para la prevención de la corrupción. En tales casos las recomendaciones vinculan explícitamente la necesidad de revisar el alcance de las inmunidades de altos cargos, prescindir de cláusulas de impunidad y limitar determinadas facultades de la fiscalía general con la posibilidad de establecer un historial robusto de casos de corrupción de alto nivel. Esto se traduce en problemas no solo normativos sino también de resultados. Se observan países donde la Comisión pone el foco en la adecuación de la legislación procesal penal general y de normas específicas, por ejemplo, sobre la oficina anticorrupción, para gestionar eficazmente procesos de corrupción más complejos.

Desde el punto de vista de la Comisión Europea, la dimensión transnacional de la lucha contra la corrupción representa un problema, diferenciado de otros aspectos del marco normativo anticorrupción. Se detectan casos donde las observaciones se concentran sistemáticamente en el soborno en el extranjero y recomendaciones sobre la revisión de la tipificación y el endurecimiento de las condenas asociadas a este delito.

A continuación, a partir de estos tres índices, podríamos esbozar una tipología de acuerdo con las carencias de los países en materia de lucha contra la corrupción, que distinguiría entre: i) Estados *con problemas de rendimiento*, con marcos normativos e institucionales relativamente firmes, donde la prioridad sería mejorar la eficacia de las investigaciones y consolidar los resultados en materia de alta corrupción; ii) países *con déficits estructurales*, donde las recomendaciones del ciclo del Estado de Derecho se dirigen a consolidar marcos de integridad y órganos especializados; y iii) Estados *con mayor exposición a riesgos normativos*, para los que las mejoras se dirigirían a reformas anticorrupción críticas de diseño del procedimiento penal, las inmunidades y la regulación del cohecho.

En definitiva, aplicando nuestro marco conceptual a las evidencias y las recomendaciones del ciclo anual sobre el Estado de Derecho, resulta posible identificar y monitorizar déficits de capacidades administrativas relevantes para la ejecución de las inversiones públicas y otros instrumentos de políticas.

Este prisma sirve, asimismo, para verificar si, cuando se consolidan capacidades estructurales, las recomendaciones de la Comisión Europea se desplazan hacia la evaluación de los resultados, o más bien persisten combinaciones de déficits, que señalarían bloqueos más profundos en las capacidades burocráticas que exigirían otro tipo de actuaciones.

V. Discusión y conclusiones

En definitiva, tanto el Instrumento de Apoyo Técnico (IAT) como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) muestran la progresiva institucionalización de una política de reforma administrativa que combina diagnóstico, asistencia técnica y financiación condicionada de la Unión.

Observamos, no obstante, que el impacto de estos instrumentos, si bien positivo, es desigual y de alcance limitado en determinados Estados miembros y niveles de la capacidad administrativa. Sus efectos son más visibles en el nivel micro o en el plano del personal, especialmente en la adquisición de conocimientos, el desarrollo de competencias y el fortalecimiento de redes, mientras que su incidencia en las arquitecturas de las organizaciones públicas resulta más reducida. Persiste una brecha entre las transformaciones estructurales de las administraciones, particularmente en los casos con mayores déficits previos de capacidad.

Estos resultados sugieren la necesidad de reorientar y reforzar los instrumentos supranacionales de apoyo a la modernización administrativa, con el fin de favorecer reformas organizativas más profundas, sostenidas y capaces de reducir las asimetrías estructurales territoriales en capacidades burocráticas.

Por otra parte, nuestro estudio muestra cómo la evolución de la metodología de los Informes anuales sobre el Estado de Derecho desde 2022, con la introducción de las recomendaciones específicas por país, proporciona una base empírica a tener en cuenta también para el seguimiento de algunos aspectos de la capacidad administrativa. La combinación de observaciones sobre marcos normativos, arquitectura institucional y rendimiento en los cuatro pilares del Informe permite identificar algunos déficits y patrones de consolidación de capacidades, a partir de las valoraciones y recomendaciones anuales de la Comisión Europea.

Además, empleando nuestro marco analítico específico, la evidencia recogida en estos Informes permite construir una tipología que distingue entre Estados miembros con problemas para lograr resultados, pero con marcos institucionales y normativos relativamente asentados; países con déficits, de diseño institucional, que deben reforzar la arquitectura administrativa, por ejemplo, con órganos especializados o fiscalías y autoridades anticorrupción; y Estados con riesgos de carácter normativo, vinculados, entre otros, al procedimiento penal, al régimen de inmunidades o a la tipificación y aplicación del cohecho.

Consideramos que incluso el ciclo anual del Estado de Derecho puede contribuir a diferenciar diagnósticos y agendas de reforma administrativa. En los países con problemas principalmente de resultados, la prioridad sería consolidar capacidades operativas para mejorar el historial de investigaciones y condenas. En los Estados con déficits de arquitectura administrativa, la prioridad residiría en la densificación y mejor coordinación de órganos y departamentos. En los países con riesgos normativos acusados, la corrección de determinadas disfunciones procesales y penales sería un requisito fundamental para la persecución de casos complejos de corrupción y fraude que afectan a los intereses financieros de la UE.

Para terminar, proponemos que futuras ediciones del Informe anual incorporen un módulo específico sobre capacidad administrativa, con fichas por país, que sinteticen, en cada pilar y en los distintos niveles (micro, meso y macro), el diagnóstico de capacidades, los obstáculos a las reformas y las necesidades particulares de apoyo, convirtiendo de este modo el Informe en un insumo directo para la programación de la asistencia técnica y financiera de la Unión en materia de modernización administrativa.

VI. Bibliografía

- Antoniolli, Luisa, y Carlo Ruzza (eds.). 2024. *The Rule of Law in the EU: Challenges, Actors and Strategies*. Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-031-55322-6.
- Ares Castro-Conde, Cristina. 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>.
- Ares Castro-Conde, Cristina. 2023. «Desarrollo de capacidades administrativas para el fortalecimiento de la democracia». En Emilio J. Pajares Montolío, María Teresa Salvador Crespo y Luis Herrera Díaz-Aguado (coords.), *Una nueva gobernanza para el siglo XXI*, 359-369. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bauer, Michael W., y Jarle Trondal. 2015. «Introduction: The Administrative System of the European Union». En Michael W. Bauer y Jarle Trondal, *The Palgrave handbook of the European administrative system*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Börzel, Tanja A., y Thomas Risse. 2000. «When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change». *European Integration online Papers* 4, n.º 15.
- Capano, Giliberto. 2020. «Policy Design and State Capacity in the COVID-19 Emergency in Italy: If You Are Not Prepared for the (Un)Expected, You Can Be Only What You Already Are». *Policy and Society* 39 (3): 326-344. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783790>.
- Capano, Giliberto, y Andrea Lippi. 2022. «States' Performance, Reforms, and Policy Capacity in Southern European Countries». En Luigi Burroni, Emmanuele Pavolini y Marino Regini, *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9781501761072.001.0001>.
- Charron, Nicholas, Lewis Dijkstra, y Víctor Lapuente. 2014. «Regional Governance Matters: Quality of Government within European Union Member States». *Regional Studies* 48 (1): 68-90. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.770141>.
- Comisión Europea. 2023. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Mejora del Espacio Administrativo Europeo (ComPact)»*. COM(2023) 667 final, 25 de octubre de 2023. Bruselas.
- Comisión Europea. 2024. *Recovery and Resilience Scoreboard. Thematic Analysis: Public Administration*. Bruselas.
- Comisión Europea. 2024. *Supporting Study for the Mid-Term Evaluation of the Technical Support Instrument (2021-2027). Final Report*. Bruselas.
- Comisión Europea. 2024. *Technical Support Instrument. Annual Report 2024*. Bruselas.
- Comisión Europea. 2025. *European Rule of Law Mechanism: Methodology for the Preparation of the Annual Rule of Law Report*. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/63_1_52674_rol_methodology_en.pdf.
- Comisión Europea. 2025. *The Role of Public Administration in Shaping EU Productivity and Competitiveness (EUPACK Report)*. Bruselas.
- Comisión Europea. *Annual Report on Monitoring the Application of EU Law*, varios años.
- Comisión Europea. *European Semester: Country Reports*. Bruselas, varios años.
- Comisión Europea. *Informe sobre el Estado de Derecho*, varios años, de 2020 a 2025 inclusive.
- El-Taliawi, Ola G., y Zeger Van Der Wal. 2019. «Developing Administrative Capacity: An Agenda for Research and Practice». *Policy Design and Practice* 2 (3): 243-257. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1595916>.
- Farazmand, Ali. 2009. «Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century». *Public Administration Review* 69 (6): 1007-1020. <http://www.jstor.org/stable/40469017>.
- Genschel, Philipp, y Markus Jachtenfuchs (eds.). 2014. *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Honadle, Beth W. 1981. «A Capacity-Building Framework: A Search for Concept and Purpose». *Public Administration Review* 41 (5): 575-580. <https://doi.org/10.2307/976270>.

- Incaltarau, Cristian, Gabriela Carmen Pascariu, y Neculai-Cristian Surubaru. 2020. «Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States: The Role of Administrative Capacity and Political Governance». *Journal of Common Market Studies* 58 (4): 941-961. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>.
- Milio, Simona. 2007. «Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy». *Regional Studies* 41 (4): 429-442. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>.
- Miró, Joan, y Ana Mar Fernández-Pasarín. 2026. «Negotiated and negotiable? Contractual governance and the flexibility of the EU's recovery and resilience facility». *Journal of European Public Policy*: 1-26. <https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2629925>.
- Nakrošis, Vitalis, Sorin Dan y Rasa Goštautaitė. 2022. «The role of EU funding in EU Member States: building administrative capacity to advance administrative reforms». *International Journal of Public Sector Management* 36 (1): 1-19. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2022-0008>.
- Ongaro, Edoardo. 2018. «Public administration reforms in Europe». En Edoardo Ongaro y Sandra Van Thiel, *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*, 55-74. Palgrave Macmillan.
- Ongaro, Edoardo. 2022. «The long and winding road towards the EU policy of support to Member States public administration reform: History (2000-2021) and prospects». *Public Policy and Administration*: 1-24. <https://doi.org/10.1177/09520767221117689>.
- Ongaro, Edoardo, y Walter Kickert. 2019. «EU-driven public sector reforms». *Public Policy and Administration* 35 (2): 245-262. <https://doi.org/10.1177/0952076719827624>.
- Peters, B. Guy. 2015. «Policy Capacity in Public Administration». *Policy and Society* 34 (3-4): 219-228. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.005>.
- Polidano, Charles. 2000. «Measuring Public Sector Capacity». *World Development* 28 (5): 805-822. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00158-8](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00158-8).
- Radaelli, Claudio M. 2003. «The Europeanization of Public Policy». En Kevin Featherstone y Claudio M. Radaelli, *The Politics of Europeanization*, 27-56. Oxford University Press.
- Quaglia, Lucia, y Thomas Christiansen. 2026. «“Show Me the Money!”: The Changing Dynamics of Economic Governance in the European Union». *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2026.2658000>.
- Shubham, Sharma, Lei Shi, y Xun Wu. 2021. «The Policy Capacity of Bureaucracy». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1399>.
- Tribunal de Cuentas Europeo. 2024. *Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho*. Luxemburgo.
- Wu, Xun, Mohan Ramesh, y Michael Howlett. 2015. «Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities». *Policy and Society* 34 (3-4): 165-171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.

Sobre los autores

Cristina Ares es Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidade de Santiago de Compostela (USC), donde desarrolla su labor docente e investigadora en el ámbito de la gobernanza multinivel y el análisis de las políticas públicas de la Unión Europea (UE). Es Máster en Estudios Políticos y Administrativos por el Colegio de Europa (Brujas) y ha realizado estancias como investigadora visitante en el Centro de Ciencias Sociales de Berlín (WZB), el Centro para el Estudio de Europa de la Universidad de Boston y el Centro Jacques Delors de la Hertie School (Berlín). Es fundadora y coordinadora del grupo de investigación EUROPEA: Administraciones públicas y políticas en Europa (USC). Su agenda investigadora y de transferencia se orienta actualmente al estudio del fortalecimiento de las capacidades administrativas y de la ética pública en el contexto europeo.

Andrea Noferini es profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra. Es doctor en Economía por la Universidad de Florencia y máster en Ciencia Política por la Universitat Pompeu Fabra. Actualmente dirige el Programa de Preparación para la Carrera Diplomática del CEI (Centro de Estudios Internacionales) y es profesor afiliado del Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Su investigación se centra en el análisis de políticas públicas, la gobernanza multinivel y la integración europea. Ha participado en proyectos de investigación y consultoría para organizaciones internacionales y administraciones públicas, entre ellas el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Europea y diversas instituciones públicas españolas.

About the authors

Cristina Ares is Associate Professor of Political Science and Public Administration at the Universidade de Santiago de Compostela (USC), specialising in multilevel governance and European Union (EU) public policy analysis. She holds an MA in European Political and Administrative Studies from the College of Europe (Bruges) and has been a visiting scholar at the Berlin Social Science Center (WZB), the Center for the Study of Europe at Boston University, and the Jacques Delors Centre at the Hertie School (Berlin). She founded and coordinates the research group EUROPEA: Public Administrations and Policies in Europe (USC). Her current work focuses on strengthening administrative capacities and examining public ethics in the European context.

Andrea Noferini is Assistant Professor in the Department of Political and Social Sciences at Universitat Pompeu Fabra. He holds a PhD in Economics from the Università degli Studi di Firenze and an MA in Political Science from Universitat Pompeu Fabra. He currently directs the Diplomatic Career Preparation Programme at CEI (Centre for International Studies) and is also affiliated with the Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). His research focuses on public policy analysis, multilevel governance, and European integration. He has participated in research and consultancy projects for international organizations and public administrations, including the United Nations Development Programme (UNDP), the European Commission, and Spanish public institutions.