

ACEs



Año III - nº 1

Junio 2009

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN



**Reflexiones
desde la
Administración
Pública**



Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

www.administradoresciviles.org

asociacion@administradoresciviles.org

Comisión ejecutiva de la Asociación

Presidente:

Julio C. Fuentes Gómez

Vicepresidenta primera:

Mercedes Rodríguez Arranz

Vicepresidente segundo:

Gabriel Álvarez Recarte

Tesorero:

Luis Javier Fernández Abad

Administrador:

Ignacio Valle Muñoz

Vocales:

Carmen Gandarillas Rodríguez

Ramón Sánchez Puente

M^a Angeles Martínez Minguenza

Secretario:

Emilio Viciano Duro

Sumario

- 3** Presentación
Julio Carlos Fuentes Gómez
- 3** La administración periférica del Estado:
Reflexiones a 350 kilómetros de Madrid
Vicente Moret Millás
- 5** La encrucijada de la Administración General
del Estado
Julio Carlos Fuentes Gómez
- 7** Los Administradores Civiles del Estado
al servicio de intereses privados
Ignacio García Magarzo
- 9** El informe del Consejo de Estado sobre
la reforma de la Constitución
Alberto J. Gil Ibáñez
- 12** 45 Aniversario
L. F. Crespo Montes
- 15** Estado y urbanismo
Alfredo González Gómez
- 17** ¿Para qué sirve un Administrador Civil
del Estado fuera del Estado?
José Luis Palma Fernández
- 19** Novedades en la política de personal militar
Berta Carrión Ramírez
- 22** Comentario al Estatuto Básico
Mercedes Rodríguez Arranz
- 24** Un C.C.R. español
Alfredo Luis Fernández Magdalena
- 25** Administración, corrupción, privatización
Julio Carlos Fuentes Gómez
- 27** El Tratado de Lisboa: Hacia una nueva etapa
en la integración europea
Ángela Matía Sacristán
- 31** La Administración General Superior
en la actualidad
Andrés Morey Juan
- 32** A vueltas con el temario: una invitación
al debate
Javier Fernández Abad
- 35** Un organismo regulador: La CNC
Borja Castromil Lassala
- 36** Notas sobre la crisis financiera y el modelo
económico
Raúl Saugar Álvarez
- 41** ACEs en el Ministerio de Justicia
Luis P. Villameriel Presencio
- 43** Cartas inglesas: I, II, III, IV y V
Sebastián Castellío



No es la primera vez que la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado edita una revista, pero sí es cierto que hacía mucho tiempo que no nos dedicábamos a estos menesteres (si no me equivoco desde marzo de 1997).

En el año 2005 nos subimos decididamente al tren de internet y empezamos a confeccionar un boletín electrónico en el que junto a los comentarios de las cuestiones de más actualidad, dentro de nuestro día a día en la Administración, incluíamos un artículo que, con una extensión limitada, trataba alguna cuestión de más calado.

El transcurso de tiempo, que tantas cosas envejece, no ha tenido el mismo efecto sobre la mayoría de las cuestiones que trataban esos artículos, lo que nos ha llevado a trascender al papel de esta revista.

Reiteramos aquí nuestra gratitud a todos los compañeros que se han prestado a colaborar con nosotros y por el cariño, el interés y la calidad (sin olvidar su paciencia) que han puesto a unos artículos que caracterizaría por su intemporalidad, dentro de un tiempo de frugalidad y de usar y tirar.

Lo que el lector encontrará en esta revista son las inquietudes y reflexiones de administradores civiles, de dentro y de fuera de la Administración, y que en muchas ocasiones se refieren a problemas que siguen esperando una respuesta.

El buen hacer de los administradores civiles nos permite asegurar que esta no será nuestra última revista, la cual no deja de ser un servicio a nuestra sociedad, que merece una Administración no sólo más eficaz, sino también más justa con los ciudadanos y con sus propios servidores.

Julio Carlos Fuentes Gómez

*Presidente de la Asociación Profesional del
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*

La administración periférica del Estado: Reflexiones a 350 kilómetros de Madrid



Por **Vicente Moret Millás**

Administrador Civil del Estado. XXXIII Promoción.
Secretario General de la Delegación del
Gobierno en la Comunidad Valenciana

Las Delegaciones del Gobierno son herederas directas de los antiguos Gobiernos Civiles, consistentemente implantadas en la memoria histórica de los españoles. A día de hoy, constituyen

la representación del Gobierno de la Nación en un Estado muy descentralizado, compartiendo territorio con otras Administraciones "nuevas" y muy poderosas: las Comunidades Autónomas.

En 1997 se publica la LOFAGE que pretende, tras la asunción de la mayoría de las competencias del Estado por parte de las Comunidades Autónomas, refundir todos los "restos" de la Administración General del Estado (AGE) bajo la dependencia orgánica del Delegado del Gobierno y no de los distintos Ministerios como históricamente venía ocurriendo. A raíz de este proceso se integraron, procedentes de los servicios territoriales de distintos Ministerios (Fomento, Agricultura, Trabajo, Industria, Educación y Sanidad) las pocas competencias y funcionarios que quedaron después de los traspasos a las Comunidades Autónomas.

No obstante, esa integración ambiciosa en un principio, quedó paralizada, y grandes servicios del Estado como la Seguridad Social, la Demarcación de Carreteras, Costas, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Centros Penitenciarios, Delegaciones de Comercio, y los servicios del Ministerio de Hacienda, todavía tienen una dependencia directa de sus respectivos servicios centrales, lo cual, por otra parte es coherente con sus funciones y competencias. Sin embargo, el objetivo de lograr por lo menos una coordinación adecuada de servicios por parte del Delegado, sigue siendo en ocasiones difícil de lograr contradiciéndose así el espíritu de la Ley que otorga al Delegado del Gobierno ese papel coordinador de la AGE.

Tras el proceso descentralizador llevado a cabo, las competencias más relevantes que llevan a cabo las Delegaciones del Gobierno hoy son, básicamente:

- A) La coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- B) La competencia en materia de Sanidad Exterior.
- C) La ejecución de la normativa en materia de Extranjería.
- D) potestad sancionadora en materia de seguridad ciudadana.

El resto son funciones muy diversas y dispersas, pero que normativamente son competencia exclusiva del Estado tales como: el seguimiento normativo, y en su caso, impugnación de los acuerdos de las Entidades Locales; Protección Civil sólo en las Comunidades Autónomas en la que existen Centrales Nucleares o cuando por una catástrofe se declare de interés nacional; ejercitar la potestad sancionadora en materia de consumo de droga en vía pública y sobre el derecho de

manifestación; los jurados provinciales de expropiación, etc... Y por supuesto, las funciones presupuestarias y de personal derivadas de toda la organización, es decir, "administración de la administración".

A pesar de las aparentemente pocas funciones materiales que las Delegaciones del Gobierno llevan a cabo, la distribución del total de empleados públicos en España es la siguiente: el total asciende a 2.342.000 incluyendo aquí a Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales. De ellos, el Estado sólo tiene ya 542.000 empleados, y de ellos, sólo 232.000 son funcionarios de la AGE, y el resto Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y Fuerzas Armadas.

Ahora bien, de esos 232.600 empleados, 125.300 prestan sus servicios en los órganos periféricos de los distintos Ministerios, lo cual supone, a grandes rasgos, que el 53'8% de los funcionarios de la AGE están destinados en alguna de las 16 Comunidades Autónomas distintas a Madrid. Ello es especialmente relevante en el caso del Ministerio de Administraciones Públicas. De sus 9.700 empleados, tiene 7.300 en las Delegaciones del Gobierno, que constituyen su administración periférica, y sólo 1.224 tiene su destino en los servicios centrales.

El traspaso de los grandes servicios públicos a las Comunidades Autónomas ha hecho que la AGE sea una Administración casi invisible para los ciudadanos que no viven en Madrid. A su vez, respecto a las competencias y los servicios que se prestan desde las Delegaciones del Gobierno, no se han llevado a cabo las importantes mejoras desde el punto de vista de la gestión de calidad que desde la AGE se han realizado respecto a otras áreas como la gestión tributaria por parte de la AEAT o la de la Seguridad Social, a través del INSS y de la TGSS.

En un Estado descentralizado como el nuestro, la AGE debe estar presente en todo el territorio nacional ejerciendo las funciones y competencias que constitucionalmente tiene encomendadas, y además debe hacerlo con el marchamo de calidad en la gestión y de imagen de modernidad que obligatoriamente debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas. A este respecto, las Delegaciones del Gobierno tienen todavía un largo camino que recorrer pero que inevitablemente hay que abordar.

Por ello, si se opta por mantener el esquema constitucional actual de reparto de competencias, es necesario que las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno puedan cumplir con las funciones que

tienen encomendadas con eficacia y eficiencia. Para ello, debería continuarse con el camino marcado por la LOFAGE y seguir integrando los servicios periféricos de los distintos Ministerios, susceptibles de ello, que todavía no se han integrado en las Delegaciones del Gobierno. Además, es necesario iniciar un importante esfuerzo presupuestario para adaptar los medios materiales y humanos a los nuevos servicios que cada vez más los ciudadanos reclaman.

En definitiva, la Administración Periférica del Estado también debe encontrar su acomodo en el

modelo de organización territorial del Estado. No se trata de recuperar competencias autonómicas o de resucitar los viejos Gobiernos Civiles, sino simplemente de ejercer las funciones encomendadas a la AGE dentro del reparto de competencias de una forma adecuada. Las Delegaciones del Gobierno no deben ocupar un papel difuminado en un segundo plano: representan al Estado y deben desempeñar el papel que constitucional y administrativamente les corresponde. ■

Valencia, 16/10/2005

La encrucijada de la Administración General del Estado

Por **Julio Carlos Fuentes Gómez**

Presidente de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. XXXIII Promoción

En un artículo publicado por partida doble en la "Política Exterior" (septiembre-octubre 1996, núm. 53) y en la Revista de Administración Pública (septiembre-diciembre 1996, núm. 141), la pluma del profesor Parada Vázquez describía con toda claridad un debate que en estos días ha alcanzado su punto álgido: España es una nación única o varias naciones dentro de un Estado. Estas dos posiciones, añadía este autor, tienen una clara intencionalidad política: la de mantener el Estado español o quebrarlo para dar paso a nuevas formas de organización política no previstas por nuestra Constitución, a través de las correspondientes determinaciones.

En medio de este debate, desde la Administración General del Estado no podemos evitar tener la sensación de que, en último término, hay un desconocimiento profundo de nuestro

sistema administrativo, al margen ahora de consideraciones históricas o políticas.

Después de casi veintisiete años desde la aprobación de la Constitución de 1978, las Administraciones Públicas españolas no han alcanzado todavía un modelo definitivo. Las causas se encuentran básicamente en la indefinición del título VIII de nuestra Carta Magna, unido a un sistema electoral que en diversas legislaturas ha colocado al Gobierno de España en la tesitura de pactar con partidos nacionalistas sin apenas representatividad a nivel nacional pero con escaños suficientes para alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias. Situación a la que no ha sido ajena la incapacidad de los partidos nacionales de alcanzar los pactos necesarios que permitieran encauzar adecuadamente nuestro modelo.

Ante esta indeterminación e inestabilidad, frente al principio de descentralización que postula el texto constitucional como principio de organización de las Administraciones Públicas, la realidad ha sido muy distinta en la medida que dicha tendencia no se ha producido en toda su extensión, sino que se ha detenido en las Comunidades Autónomas, dejando a las Entidades locales un papel muy marginal frente al que sería deseable y que se separa del modelo que rige en la mayoría de los países de nuestro entorno.

En el diseño constitucional del Estado de las Autonomías ha sido frecuente desde hace ya algunos años escuchar diversas críticas a la configuración del Senado como Cámara de representación territorial. La cuestión ha hecho correr ríos de tinta, buena parte de los cuales llevados al texto constitucional no serían sino un feo borrón. En la práctica, ha sido la Administración General del Estado la que ha logrado encauzar las necesarias relaciones de cooperación con las Comunidades Autónomas, sosteniendo el armazón del sistema e impidiendo en la medida de lo posible divergencias excesivas. Posiblemente estas relaciones entre Administraciones Públicas han sido más eficaces de lo que hubieran sido si se articularan a nivel parlamentario.

En efecto, y sin ánimo de hacer aquí un tratado de Derecho administrativo, el Estado ha puesto en marcha multitud de conferencias sectoriales en las que se han sentado los responsables de las distintas políticas sectoriales para tratar sus problemas, sin que tampoco hayan faltado comisiones bilaterales con Comunidades Autónomas. Cuando la Administración del Estado prepara sus borradores de normas siempre consulta a las Comunidades Autónomas en la medida que sus competencias se puedan ver afectadas, lo que se completa a nivel financiero con la previsión de que aquellas de sus decisiones que comporten gastos para las regiones recibirán la correspondiente asignación presupuestaria. En el ámbito decisorio de la Unión Europea también el Estado ha articulado los procedimientos precisos para que las regiones expresen su parecer, e incluso para asumirlo y defenderlo como posición nacional.

Como es sabido, el Estado ha transferido numerosas competencias a las Comunidades Autónomas y, sin embargo, ante la opinión pública la responsabilidad pública sigue estando en la Administración central, que siempre ha dado la cara aun careciendo de competencias en la materia de

que se tratara. Como recientemente ponía de manifiesto el profesor Fernández Méndez de Andrés en relación con el caso de la financiación de la sanidad, se tiende a culpar de los problemas que afectan a competencias plenamente transferidas a la Administración del Estado, a partir de la afirmación de que su coste fue mal calculado, con olvido de decisiones autonómicas propias (como subidas de sueldo del personal afectado por la transferencia, incremento del personal burocrático, asunción de nuevas prestaciones) y de su repercusión en el gasto. Lo cual resulta electoralmente rentable siempre que no haga uso de las competencias tributarias propias de las regiones. Lo que al final suele recibir la denominación ya recurrente de "deuda histórica", con la que se tiende a justificar el éxito (o no) logrado en la gestión de unos cambios en unas competencias que se reclamaron sobre la base de que la cercanía al ciudadano posibilitaría una gestión mucho más adecuada.

Pero las transferencias de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas han tenido, además, otro efecto perverso sobre el funcionamiento del conjunto del sistema. Un efecto derivado de la negativa de las Comunidades Autónomas a que el Estado pueda actuar en aquellos supuestos o asuntos que trascienden las fronteras regionales. Y es ahí donde está el principal problema al que nos enfrentamos: el de resolver las situaciones que requieren una solución supra autonómica. Cómo puede interesar a alguien –sectores económicos y profesionales, consumidores y usuarios o, simplemente, ciudadanos– que a idénticos problemas se den, al menos, diecisiete soluciones distintas. Cómo en el actual contexto del mercado interior de la Comunidad Europea y de la moneda única no se cae en la cuenta de que es ir contra la historia levantar tales fronteras internas. Es esto lo que hace que la disgregación administrativa acabe resultando inoperante. Evidentemente, las Administraciones Públicas han de respetar las competencias que tienen atribuidas por el ordenamiento, pero estas atribuciones no deberían olvidarse de la sensatez.

Tan sólo una muestra de la situación tan curiosa a la que hemos llegado. En un país de tradición federal como es Alemania, lejos de contar en su Constitución con una norma que permita la transferencia de competencias del Estado a los länder (como hace el artículo 150.2 de nuestra

Constitución), se recoge la norma contraria: es el Estado el que puede avocar competencias de los länder para cumplir los fines de la federación. Y pese a ello llevan ya algún tiempo planteándose los inconvenientes de su organización jurídico-política y la necesidad de su reforma.

Por cierto, conviene recordar que en la actual organización territorial de España ni el Estado es una especie de orden de malta sin territorio, ni los funcionarios de la Administración del Estado somos algo así como apátridas a los que contraponer a alguna Comunidad Autónoma. Quien pueda pensar así olvida que quienes estamos al servicio de la Administración General del Estado tenemos las procedencias más dispares dentro de España y que distamos mucho de constituir un colectivo mayoritariamente madrileño.

En cualquier caso, se ha instalado en el sistema político-administrativo español una dinámica de particularismos divisivos que cada vez cuesta más resistir y frente al cual se ha de informar a los ciudadanos de que la autonomía no es buena por sí misma con independencia de otros criterios que se deriven de la lógica, o, si se prefiere, la sensatez o la racionalidad y optimización de los recursos públicos.

En la dinámica en la que nos han introducido las propuestas de los últimos tiempos de las comunidades vasca, catalana o valenciana muchas competencias estatales de nuevo han entrado en el mercadeo político. La experiencia acumulada con Gobiernos de distinto signo no nos permite ser optimistas, más aun cuando se plantean por parte de los gobiernos autonómicos como conquistas irrenunciables lo que no es sino un absurdo despilfarro de energía, ajeno a los problemas de los ciudadanos. Nos gusta presumir de tener una vocación europeísta y estamos siguiendo justamente el camino contrario que demanda el proceso de unificación europea, que requiere Estados fuertes que defiendan adecuadamente nuestros intereses.

Es, pues, el momento de no olvidar que la instauración en España de un Estado descentralizado no ha pretendido la sustitución del Estado por las autonomías. Una configuración que resulta incompatible con un modelo permanentemente abierto y sometido a constantes reinterpretaciones.

De seguir esta deriva tengo el convencimiento de que el Estado tendría que reinventarse de nuevo, pero en el camino habríamos tenido que pagar un precio muy alto. ■

Los Administradores Civiles del Estado al servicio de intereses privados

Por **Ignacio García Magarzo**
Administrador Civil del Estado (exc.)
XXIX Promoción

Reconozcámoslo. Quienes, hace veinte años, reflexionaban sobre el papel de la Administración en la sociedad democrática, tenían razón al menos una cosa: la *complejidad del proceso de toma de decisiones*. Muchos opositores de entonces empezábamos nuestros escritos precisamente

con este asunto y, por ello, no nos sorprendió comprobar desde dentro que la forma en que los responsables públicos decidían, se parecía bastante al esquema de comunicación con los grupos sociales –de abajo a arriba y de arriba abajo– que describían los libros de análisis de políticas públicas. Era verdad que la

sociedad no solo influía indirectamente en el proceso legislativo, sino que actuaba directamente sobre el quehacer diario de los gestores públicos, sobre sus prioridades y sobre su agenda. Y comprobamos, finalmente, lo mucho que esta forma de hacer las cosas complicaba nuestro trabajo.

Los ciudadanos hoy entienden que el poder no solo debe consultar sus decisiones con los afectados por imperativo legal, sino que debe adoptarlas, ejecutarlas y, en su caso, corregirlas en permanente diálogo con ellos. Hace ya años que la Administración se ha adaptado con éxito a esta nueva realidad. Puede decirse, incluso, que le ha encontrado el gusto.

Con la excepción, quizá, de un político profesional –el último dogmático– al que escuché hace ya algún tiempo afirmar que lo que le resultaba más agradable de su alta responsabilidad de entonces era “fastidiar a los grupos de interés”, la inmensa mayoría de los gestores públicos demandan de sus interlocutores privados cada vez más información, más datos, más ideas y más criterios sobre los que basar sus decisiones. Y lo hacen, en mi opinión, porque son cada vez más conscientes de la enorme oportunidad que supone para la Administración ser garante del interés general, cuando los intereses particulares en presencia son bien conocidos, absolutamente transparentes y sus representantes intentan hacer su trabajo lo mejor posible.

Para permitir que este cambio en la toma de decisiones se consolide, también la sociedad se ha transformado en los últimos años. Los grupos de interés se han profesionalizado, siguiendo la senda abierta por las organizaciones empresariales más dinámicas, por (algunos) sindicatos y, quizá, por las mejores ONG. No existe hoy ámbito de actividad, ni centro de imputación de intereses privados o colectivos, que no haya asumido la necesidad de dotarse de los medios necesarios para servir de cauce de representación ante los poderes públicos. Y, como casi siempre, el éxito en esta tarea depende, sobre todo, de las personas.

Tras algún tiempo dedicado a servir de vínculo entre intereses privados y las Administraciones públicas, hoy creo que los Administradores Civiles del Estado tienen un perfil profesional especialmente adecuado para esta tarea. Y creo que lo tienen, precisamente, por lo que resulta menos evidente.

Sin duda, cualquier funcionario que haya tenido responsabilidades en la regulación de un sector

económico o en la administración de los recursos públicos destinados al mismo, puede aportar a éste una valiosa experiencia y una gran capacidad técnica. Pero el conocimiento de un ámbito de actividad público, con ser necesario, no es lo más relevante de este tipo de trabajo.

Sí lo es, en mi opinión, la capacidad de ayudar a intereses privados –siempre diversos y, a menudo, contrapuestos– a identificar sus propias necesidades compartidas y a conocer en qué medida parte de esas necesidades –por coincidir con intereses generales– pueden y deben ser satisfechas por la actuación de los poderes públicos. También lo es conocer las limitaciones que tienen los gestores públicos para atender dichas demandas –quizá, el límite legal sea el más sencillo de identificar–. Y más importante y complejo aún es prever la repercusión sobre estos intereses privados de la enorme cantidad de decisiones públicas que, en todos los ámbitos, pueden afectarles.

Sin la capacidad de relacionar la actividad de muy distintos agentes públicos que se adquiere en puestos como la mayoría de los que ocupan los Administradores Civiles en servicio activo, no es fácil realizar tareas como las que acabo de citar y menos aún, convertir este tipo de actividad en tu campo profesional. Como he dicho, ello requiere hoy no solo conocimientos técnicos, sino algunos rasgos que yo siempre he identificado en muchos de mis compañeros y que son fruto de su formación y su experiencia. Los dos más relevantes son, en mi opinión, una amplia visión de conjunto de la Administración y una *actitud* profesional orientada siempre hacia la eficacia en el cumplimiento del fin último del poder público, que es servir a los ciudadanos. Aplicando esa visión a la defensa de un interés privado, se puede ayudar a las empresas o a los colectivos que se relacionan con la Administración a conocer lo que la sociedad espera de ellos y hacerlo compatible con sus propios intereses. Y aplicando esta actitud, se puede ayudar a muchos sectores a superar una visión paternalista o clientelar de la política y convertirlos en colaboradores eficaces y, también, muy exigentes de los poderes públicos.

Los Administradores Civiles que nos han precedido han demostrado, durante años, esta visión y esta actitud, tanto dentro como fuera de la Administración. Gracias a ellos, hoy muchos otros nos sentimos valorados, también en el sector privado. ■

El informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución



Por **Alberto J. Gil Ibáñez**
Administrador Civil del Estado. XXIV Promoción.
Coordinador Técnico Gabinete del Presidente
del Consejo de Estado

Como resulta suficientemente conocido, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, el Gobierno solicitó *"del Consejo de Estado, en Pleno, que informe sobre las modificaciones de la Constitución Española que se contienen en el documento que se acompaña... en los términos y con los objetivos reflejados en el referido documento"*. Las materias objeto de posible reforma venían articuladas en torno a cuatro epígrafes, con el añadido, salvo en la primera, de que el Consejo de Estado pueda estudiar otras cuestiones conexas que estime procedente. Las cuatro preguntas eran: a) supresión de la preferencia del varón en la sucesión al trono; b) la recepción en la Constitución del proceso de construcción europea; c) la inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas; y d) la reforma del Senado.

1. EL TRABAJO DEL CONSEJO DE ESTADO

Antes de pasar a analizar brevemente la respuesta del Consejo de Estado a estas cuestiones, creo que resulta interesante describir, siquiera de forma somera cómo se ha organizado el Consejo para este encargo.

La intención de preparar un proyecto de modificación constitucional ya había sido anunciada por el presidente del Gobierno en su discurso de investidura. Concientes de la intención del Gobierno de que fuera el Consejo de Estado el órgano encargado de analizar esta importante cuestión y de preparar un informe, se procedió a modificar su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de

abril¹. En la nueva reforma, entre otros aspectos, se procedió a la creación formal de una Comisión de Estudios (art. 5.2. de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, según redacción dada por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, BOE de 29 de diciembre). Ello no quiere decir que el objeto de la citada Comisión se vaya a reducir a la reforma constitucional (de hecho en la actualidad existen ya otros encargos a la Comisión de Estudios), sino que puede decirse que se ha aprovechado esta situación para reforzar de forma permanente esta función de estudio y de preparación de proyectos legislativos del Consejo de Estado en la línea de otros Consejos de países nuestro entorno, entre los que destaca significativamente el caso francés.

De acuerdo con lo previsto en el propio art. 5.2 de la Ley Orgánica el Pleno del Consejo, a propuesta de su Presidente, en su reunión de 10 de febrero de 2005 designó a los Consejeros que integran la Comisión de Estudios y que resulta en consecuencia formada, además del Presidente del Consejo y de su Secretario General por: dos Consejeros permanentes (Landelino Lavilla Alsina y Miguel Rodríguez-Piñero), dos Consejeros natos (Carlos Carnicer Díez, como presidente del Consejo General de la Abogacía y Joaquín de Fuentes Bardají, como Director del Servicio Jurídico del Estado) y dos Consejeros electivos (Pedro Cruz Villalón y Rafael Gómez-Ferrer). La Comisión como tal quedó constituida el 22 de febrero en su primera reunión y desde entonces se ha venido reuniendo de forma periódica.

¹ Como es bien sabido ha habido otras reformas de la Ley Orgánica 3/1980, concretamente Leyes Orgánicas 13/1983, de 26 de noviembre, y 2/1987, de 18 mayo, de 18 de mayo.

Para la preparación del informe sobre modificaciones de la Constitución se constituyeron además cuatro grupos de trabajo (uno por cada materia) presididos por un Consejero y constituidos por un letrado mayor y otros letrados de la casa, y que tuvieron un funcionario periódico. A ello se debe añadir que sobre varias cuestiones de detalle se solicitaron informes a expertos reconocidos en cada ámbito y que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales contribuyó también de forma singular al proceso, incluyendo en primer lugar un cuestionario en su página web dirigido a especialistas en la materia con preguntas relativas a la reforma prevista y organizando, posteriormente, una serie de seminarios con expertos de cada una de las materias objeto de reforma los cuales se estructuraron en torno a varias ponencias escritas presentadas por un relator general seguidas del oportuno debate ².

Tras un trabajo proceloso y numerosos debates, la Comisión de estudios llegó a un texto consensuado del informe ³. El texto, todavía con carácter de borrador, se remitió a los Consejeros del Pleno concediéndoles la posibilidad de formular observaciones por escrito previamente a la reunión del Pleno fijada para el 16 de febrero de 2006, donde fue finalmente aprobado con leves variaciones sobre el borrador original, en su mayoría de mejora técnica y estilo, por veinticuatro de los veinticinco consejeros presentes en el momento de la votación ⁴. Solamente con posterioridad a esta fecha puede hablarse en propiedad de un documento oficial del Consejo de Estado como tal.

2. EL CONTENIDO DEL INFORME

Estas breves líneas no pretenden ni pueden sustituir la lectura del informe completo del Consejo, pues tanto su extensión, las múltiples

² La Disposición adicional de la Ley Orgánica 3/2004, en su apartado primero, prevé expresamente la colaboración de dicho Centro con el Consejo de Estado en sus labores de estudio.

³ La Comisión de Estudios trató de consensuar entre sus miembros todos los puntos del informe, y solamente se llegó a votar internamente algunos aspectos más conflictivos.

⁴ Cabe recordar que el art. 16.5 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado establece la posibilidad de presentar votos particulares a los Consejeros que discrepen del acuerdo mayoritario. De hecho, en el pleno se anunció la presentación de tres votos particulares (dos de ellos concordantes, es decir que votaron a favor y no discuten lo esencial del documento), sin que se hayan formalizado por escrito a la hora de redactar esta nota.

alternativas que analiza, el estudio de numerosas cuestiones conexas que suscitan las preguntas del Gobierno, así como lo delicado de las cuestiones que se tratan en el mismo, imposibilitan resumirlo de forma escueta. A ello se añade que el informe a su vez constituye un resumen obligado de numerosos borradores e informes detallados elaborados para la ocasión. En consecuencia, la intención de esta nota en esta parte debe forzosamente limitarse a resaltar las conclusiones más relevantes.

El informe realiza un análisis crítico de las diversas opciones que se presentan para ofrecerlas como alternativas posibles a partir de las cuales cabe elaborar el proyecto de reforma constitucional. No presenta, por tanto, un proyecto de reforma constitucional detallado y articulado, sin perjuicio de incluir en las cuestiones fundamentales algunas propuestas de artículos concretos a mero título indicativo, pues el Gobierno lo que solicitó al Consejo fue "un informe" sobre las posibles modificaciones de la Constitución ⁵. Las propuestas principales que se ofrecen a las cuatro preguntas del Gobierno serían:

- a) **Supresión de la preferencia del varón en la sucesión a la Corona:** En esencia se propone dar una nueva redacción al art. 57.1 de la Constitución en los siguientes términos: "*La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono corresponde a su hijo, el Príncipe heredero Don Felipe de Borbón, y después a los sucesores de éste según el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; y en el mismo grado, la persona de más edad a la de menos.*"
- b) **Recepción en la Constitución del proceso de construcción europea:** se propone incluir en el

⁵ El art. 2.3 párrafo primero de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en la redacción que le da la Ley Orgánica 3/2004, establece que "el Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones". Pues bien el Acuerdo de Consejo de ministros opta por solicitar del Consejo de Estado un "informe sobre... modificaciones de la Constitución Española", sin encomendarle –como también habría podido hacer– la elaboración de una o varias "propuestas de reforma constitucional".

preámbulo del Constitución una mención expresa al interés de la Nación española en "*participar activamente en el proceso de integración europea*" y crear un nuevo Título (VII bis u VIII bis) con un único artículo que contendría al menos tres apartados⁶, donde se fijan algunos límites a una integración europea (los principios del Título preliminar) que debe a su vez estar comprometida con el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. Igualmente, se establece un nuevo procedimiento para la ratificación de los Tratados (mayoría absoluta de ambas cámaras y a falta de acuerdo, tres quintos del Congreso) y el problema de la primacía del Derecho europeo se solventa señalando que dicha normativa se aplicará "en los términos previstos por el propio Derecho de la Unión".

- c) **Inclusión de la denominación de las Comunidades Autónomas:** se trata de una de las partes más complejas del informe, donde se ven afectados potencialmente más artículos de la Constitución (respecto de algunos se deja constancia que han quedado total o parcialmente derogados u obsoletos: arts. 144, 146, 148, 151 y 152), incluidas siete de sus Disposiciones transitorias (en algunas de las cuales igualmente ha caducado su objeto). En lo esencial, la cuestión se refiere a incluir la denominación de las Comunidades Autónomas para lo que se proponen tres alternativas: una modificación reducida de los artículos 137 y 143, una modificación total de estos artículos, y una tercera vía que afectaría además de esos artículos al artículo 2 del título preliminar (donde fundamentalmente se pasa de garantizar el derecho a la autonomía a hacerlo de la autonomía ya ejercida, así como a resaltar de forma más clara la obligación de solidaridad entre todas ellas). En todo caso, se recoge que el territorio nacional está integrado por la lista de Comunidades Autónoma, empleando para ello el nombre que se utiliza en el uso común junto a la remisión a la mención oficial que cada Estatuto establece, así como una mención aparte a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se destaca de igual modo el papel preponderante de

estas estructuras territoriales por encima de la provincia y del municipio.

- d) **Reforma del Senado:** de nuevo se trata de una cuestión en sí misma compleja y que ha sido históricamente objeto de distintos intentos de mejora (normalmente sin pretender tocar la Constitución) pues hay cierta unanimidad al considerar que el papel que la Constitución otorga al Senado como Cámara territorial es en cualquier caso mejorable. Entre las propuestas del informe cabe destacar por de pronto la de ampliar el plazo oficial que tiene el Senado para enmendar un proyecto de ley a cuatro meses (en la actualidad tiene como regla general dos, cfr. art. 90.2 CE), así como el número de materias donde sea obligatorio comenzar el proceso legislativo en el Senado; concretamente, al menos, a las leyes previstas en los artículos 150, 156.2, 157.3 y 158.2 CE y aquellos asuntos cuya relevancia autonómica, a juicio del Gobierno, lo justificase. Igualmente se prevé que el Senado y sus Comisiones pueden recabar la presencia de los miembros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, quienes pueden, a su vez, solicitar ser oídos en las sesiones del Senado y de sus Comisiones. Por último, debe destacarse el cambio en el número de senadores (se opta por la reducción) y de su forma de elección, con objeto de ligarlos de forma más directa a las Comunidades Autónomas, entidad territorial por excelencia, combinado igualdad de representación para todas ellas y diferencia de población. Así, se establece un número de 6 Senadores por Comunidad Autónoma, otro más por cada millón de habitantes y otro por cada provincia de su respectivo territorio. Por otra parte, las elecciones al Senado se hacen coincidir con las elecciones a la Asamblea Legislativa de cada Comunidad Autónoma (con lo que se convierte en una Cámara cuya composición puede cambiar en el tiempo de forma distinta a la del Congreso), con la excepción del supuesto del art. 168 CE (reforma constitucional reforzada) donde la disolución conjunta de ambas Cámaras viene impuesta por al Constitución.

Por último, en cuanto al procedimiento para la reforma, el informe opta por el art. 168 CE dado que, cualquiera de las opciones que se tomen, siempre quedará afectado el Título II por la modificación del sistema de sucesión de la Corona. Por otra parte, se

⁶ En la parte del Senado también se analiza la posibilidad de incluir dos párrafos más donde de incluiría una referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en asuntos europeos y la necesidad de que el Senado esté oportunamente informado de estos aspectos.

trataría de aprobar en la presente legislatura "el principio" de la reforma (cfr. art. 168.1) dejando para las siguientes Cámaras, previa la ratificación de la decisión, la aprobación y discusión del texto articulado definitivo que deberá ser sometido a referéndum.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Creo que no se equivocaría quien afirmase que nos encontramos ante un momento histórico pues se trata de la primera modificación de fondo que se planta de la Constitución de 1978, ya que el único precedente que tenemos se trató de una cuestión muy sectorial y obligada por la ratificación de un Tratado. La modificación de la Constitución es algo

que sucede en los países de nuestro entorno con una mayor normalidad y desapasionamiento que en el nuestro, por lo que cabe prever que sea cual sea el resultado de la reforma que ahora se pone en marcha, ya se lleve a cabo de forma parcial o completa, el informe comentado constituirá sin duda la base de referencia, y será objeto de multitud de análisis y comentarios por académicos, medios de comunicación (ya lo está siendo), ámbitos políticos, etc., y no sólo en nuestro país sino probablemente también en los países de nuestro entorno. En cualquier caso, por lo que a nuestro Cuerpo respecta, el proceso que ahora se inicia tiene la suficiente entidad como para ir pesando en adaptar algún tema de nuestras oposiciones que se ocupa de las Constituciones españolas y sus reformas. ■

45 Aniversario

Por **L. F. Crespo Montes**

Administrador Civil del Estado. I Promoción

Ahora que están tan de moda los aniversarios puede resultar oportuno recordar que el próximo mes de julio hará cuarenta y cinco años que algo más de cincuenta tacs salimos del entonces Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares. Eramos la primera promoción de una selección conjunta que había convocado la Presidencia del Gobierno en abril de 1960 para cubrir vacantes en los denominados Cuerpos Técnico-administrativos de los ministerios civiles. Formábamos parte de una amplia, vasta y compleja estrategia tecnocrática (u opusdeísta) –pienso que la mayoría de nosotros lo ignorábamos– para modernizar la Administración del Estado, y conseguir su cualificada profesionalización para evitar el patriotismo simplón de adhesión al régimen imperante (¡viva Franco! ¡arriba España!), con que se solían cubrir las

plazas vacantes existentes en las Administraciones Públicas. Sobre todo las de los cuerpos superiores.

Desde el inicio de la década de los cincuenta un grupo de jóvenes profesores de Derecho Administrativo nucleados entorno al Instituto de Estudios Políticos, había estado empeñado en una profunda renovación de la asignatura que inevitablemente llevaría a plantear una nueva organización y funcionamiento de la propia Administración del Estado sobre otras bases más sólidas, científicas y modernas. Esto era lo que se estaba tratando de hacer desde la Presidencia del Gobierno hacía tres años. En definitiva, tecnificar las decisiones del Consejo de Ministros, pasar de los impulsos intuitivos, acrílicos y vocingleros de quienes gobernaban a la formación de decisiones ministeriales racionales y fundamentadas, y gestionar los recursos públicos con arreglo a una

legislación administrativa renovada. Pero como suele suceder con frecuencia lo que la mayoría de nosotros pretendíamos era de momento algo mucho más sencillo: conseguir un empleo, un empleo seguro que nos permitiera salir adelante en una España que pocas posibilidades profesionales ofrecía a los universitarios al margen del incierto libre ejercicio de la profesión o, quien pudiera, de una colocación en alguna empresa familiar o próxima.

Los *mayores* tenemos una cierta tendencia a fabricar recuerdos desde la melancolía y la participación en episodios más o menos significativos de la historia más reciente de nuestro país y de su Administración, en los que inevitablemente tuvimos que participar. ¿Se podía ser un simple espectador, un rinconero como dicen los rioplatenses, cuando se estaban haciendo esfuerzos para salir de una dictadura en busca de un régimen democrático? Sabíamos que la Administración necesariamente tenía que jugar un papel muy importante en toda la transición política. Pasó lo que tenía que pasar, hicimos lo que creímos que había que hacer, así que no cabe en esta particular cuestión intentar colocarse medalla alguna por batallas que no fueron tales. Ideologizados o no, militantes o simpatizantes de partidos o ni lo uno ni lo otro, o meros jaraneros y alborotadores, la mayoría de los funcionarios aportaron su grano de arena y apostaron por una convivencia en paz, en la que las inevitables discrepancias políticas se ventilaban en órganos representativos formados tras unas elecciones libres,

directas y secretas. Era una oportunidad única después del intento democrático de la II República.

Hechas estas advertencias preliminares y afirmado el propósito de huir de contar pesadísimas batallas de los antepasados puede resultar oportuno preguntarse ¿cómo era la Administración que nos encontramos cuando ingresamos? Pues francamente mejorable, como sucedía con la mayoría de las fincas rústicas según se decía en la legislación entonces vigente.

Es curioso cuando uno escucha algunos de los inventos que los actuales y persistentes reformadores ofrecen hoy día con más necesidad que convencimiento para la mejora de la Administración, como son la calificación periódica del personal, la planificación administrativa y administración por objetivos, la ética en el servicio público o el respeto y atención hacia el ciudadano en su versión más reciente de cliente (¿el ciudadano conforme?), no puede evitar el recuerdo de que estas materias, con uno u otro nombre, ya formaban parte del contenido del primer curso de formación que nos impartieron en aquellas aulas de Alcalá de Henares, entonces denominadas coloquios porque lo interactivo ya estaba también de moda. En fin, *nihil novum*.

Lo más sorprendente de todo esto es verificar que a pesar del tiempo transcurrido tampoco se ha conseguido descubrir nuevos y más estratégicos campos de actuación. No estaría de más analizar las causas de este aparente agotamiento del pensamiento administrativo –por llamarlo de alguna manera–, que hace que las políticas de cambio organizativo en el sector estén inmersas en un cómodo círculo vicioso.



*Una novela absorbente
que recupera los años
de la administración colonial
en Marruecos y las
conspiraciones para mantener
a España al margen de
la Segunda Guerra Mundial*

www.eltiempoentrecosturas.blogspot.co

temas de hoy. TH NOVELA

Pero aunque las recetas sigan siendo muy parecidas a pesar del maquillaje que pueda suponer la nueva terminología, hay diferencias cualitativas importantes entre aquella Administración del Estado y la actual. En primer lugar, y no es poco, el régimen político en el que queda integrada. La vigente Constitución española señala de manera indubitable el carácter instrumental de una Administración que es dirigida por el Gobierno. Ya no cabe, pues, aquella confusión por no decir identidad (la llamada unidad de poder y coordinación de funciones) que se daba entre Estado, Gobierno, Movimiento Nacional, Administración, cuerpos superiores de funcionarios... y que precisamente la reforma administrativa de los años sesenta pretendía no sólo separar sino diseñar siguiendo los modelos de los países más próximos, sobre todo de Francia e Inglaterra. Desde esta perspectiva nuestra Constitución, en principio, ha señalado con claridad las reglas del juego entre Política y Administración, y ha venido a consagrar la figura del funcionario profesional que con eficacia más o menos indiferente, trabaja con lealtad institucional para el Gobierno legítima y democráticamente constituido. Por supuesto que este teórico marco de referencia tiene algunos fallos, y en la práctica las cosas pueden no funcionar de manera tan idílica, como se ha comprobado que sucede con lamentable frecuencia en las Administraciones más recientes o en algunas de las que se suele decir están más próximas a los ciudadanos. Pero en la Administración del Estado el esquema constitucional de la profesionalidad de los funcionarios, y sobre todo de los superiores, ha funcionado razonablemente bien. Al menos hasta el momento. Y no voy a decir nada nuevo resaltando la importancia que para ello tienen los procesos selectivos realizados con objetividad, rigor y seriedad, sin improvisaciones y menos sin intuiciones bienintencionadas pero algo pueriles. *Algo habrá que hacer*, se dice, pero no lo primero que se le ocurre a cualquiera interpretando de una manera muy simple el también principio constitucional de igualdad. Se debería evitar la tentación del jacobinismo más cómodo: igualar por abajo.

La profesionalización de nuestra Función Pública superior lejos de los clientelismos políticos de turno, es un valor que se debería preservar y defender sin perjuicio de crear nuevas agencias u observatorios. Cuando ingresamos en la Administración en 1961 fue algo que percibimos inmediatamente, y que en cierta manera orientó la actividad que los nuevos

técnicos de Administración íbamos a desarrollar en los ministerios civiles durante aquellas inciertas décadas. Por supuesto que este concepto de profesionalización de los funcionarios puede necesitar una actualización, una puesta al día como consecuencia de las transformaciones que ha experimentado el Estado y las que pueden vislumbrarse, y sin olvidar los nuevos rumbos externalizadores para la gestión de determinados servicios. Pero ello no debería significar una regresión y debilitar la capacidad, competencia e imparcialidad de los funcionarios; que luego pasa lo que sucede.

Fue una de las paradojas de aquellos azarosos tiempos: la innegable dureza de aquel régimen nada respetuoso con los derechos y libertades de las personas y sin embargo la inmensa posibilidad que teníamos los funcionarios recién ingresados no sólo para colaborar en la reforma administrativa en marcha sino también para dirigir la mejora y perfeccionamiento, expresiones de un claro tufillo tecnocrático, y cambiar a fondo la organización y funcionamiento de la Administración del Estado. Lo que nos abría un inmenso campo para nuestro ímpetu juvenil y desarrollo profesional que, aunque parezca un poco cursi decirlo ahora, estaba lleno de ilusión y esperanza. Aunque también de inquietantes incertidumbres y contradicciones.

Muchos, muchos de aquellos cincuenta y tantos compañeros y compañeras ya no están con nosotros. Pero diré sin nostalgia alguna que resultan inolvidables los años compartidos y sobre todo, por encima de las inevitables y convenientes discrepancias ideológicas que ya entonces había, el propósito común que nos unió en tantas actuaciones (algunas bastante verbeneras) de consolidar el necesario prestigio corporativo y alcanzar progresivamente una Administración que respondiera a las necesidades de una sociedad que empezaba a despertar poco a poco del letargo político forzoso a que había estado obligada durante un par de décadas.

Ahora, gracias a Dios, valga la expresión, las incertidumbres, contradicciones, incluso preocupaciones que espero puedan tener los jóvenes compañeros y compañeras, son otras bien distintas. Pero aunque la de funcionario sea una profesión como otra cualquiera, no hay que olvidar que existe una circunstancia que exige un afán de perfeccionismo y pulcritud constantes en el trabajo cotidiano: la del servicio objetivo a los intereses generales de la sociedad. Y esto sí que no debería ser una milonga más. ■

Estado y urbanismo



Por **Alfredo González Gómez**
Administrador Civil del Estado.
XLI Promoción

Hace unos días volví a releer unos papeles, de esos que, con un título algo pretencioso, eran de gran utilidad para preparar el primer ejercicio de la oposición de ingreso al Cuerpo. En ellos se planteaba el papel futuro del Estado que, con competencias reducidas, había de responder igualmente a cuestiones fundamentales en entornos complejos. Allí se daban una serie de recetas, cargadas de ambigüedad pero también de sentido, entre las que se encontraba el desarrollo de la capacidad de innovación y adaptación de la Administración estatal a las nuevas circunstancias y situaciones.

La actualidad más reciente nos ofrece un claro ejemplo de ese nuevo tipo de retos. Pocas materias combinan un impacto social, económico, político y medioambiental tan grande, un margen de actuación estatal más reducido y un grado de complejidad técnica más elevado que el urbanismo.

Incluir al urbanismo dentro de los retos que deben afrontar los poderes públicos deviene obligado al observar los insatisfactorios resultados a los que ha llevado el sistema vigente en las últimas décadas, entre los que se observa una expansión urbanística acelerada y poco sostenible y la aparición de prácticas especulativas en la adquisición y la gestión de suelo ¹.

¹ Según información facilitada por la Unión Europea, en el periodo 1990-2000 se urbanizó en España el 25% de lo urbanizado en toda su historia, mientras que según datos de 2005, aproximadamente el 50% del primer kilómetro de costa está urbanizado en el litoral mediterráneo. Por otro lado, en los últimos años el precio del suelo urbano se ha incrementado casi un 500%, cuatro veces más que el precio de la vivienda.

La ocupación extensiva del territorio está dando lugar a modelos urbanos dispersos que son económicamente ineficientes y medioambientalmente insostenibles. Esta urbanización desordenada incrementa los costes energéticos, de construcción y de mantenimiento de las infraestructuras, además de dificultar y encarecer la prestación de servicios públicos. Igualmente, contribuye a la destrucción de paisajes, provoca un consumo excesivo de recursos públicos escasos, como el agua, e incrementa innecesariamente los niveles de contaminación atmosférica. Su impacto negativo sobre otras actividades económicas de gran importancia, como pueda ser el turismo, está comenzando a ser preocupante.

Por otro lado, las prácticas especuladoras, motivadas por la tendencia oligopolística del mercado del suelo y los incentivos existentes, generan una espiral de precios que afectan al acceso a la vivienda de amplias capas de la población y dificultan, en ausencia de una adecuada gestión de los patrimonios públicos de suelo, la promoción de vivienda pública. Asimismo, el continuo goteo de casos de corrupción política relacionada con la gestión urbanística está afectando a la legitimidad de las propias instituciones públicas.

Aunque las causas de esta situación sean diversas y haya que buscarlas principalmente en las normas, los instrumentos y las prácticas de gestión, una buena parte de los analistas consideran que el responsable último es el actual reparto de competencias. Según estas opiniones, ante la

imposibilidad de actuación estatal y la pasividad de las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales no protegen adecuadamente los intereses generales y ceden, más por incapacidad que por connivencia, a las presiones de los intereses económicos privados en juego.

El modelo urbanístico existente en España, clarificado tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001², tiene, como es sabido, un marco de referencia de competencia estatal integrado por el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, dictado en virtud de los títulos contenidos en los apartados 1, 8, 13, 18 y 23 del artículo 149.1 de la Constitución, especialmente el primero de ellos, según el cual el Estado puede regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes impuestos por su función social. Sobre esta base, la competencia normativa y ejecutiva sobre todas las técnicas propiamente urbanísticas se distribuye entre las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, correspondiendo a las primeras la ordenación general, la coordinación y el control y a estas últimas la definición concreta de dichas técnicas a través del planeamiento y su aplicación en la práctica.

En este orden de cosas, las respuestas que desde el Estado han de proponerse no pasan, a mi juicio, por soluciones de gran alcance, como la reforma constitucional para dotar al Estado de competencias de coordinación urbanística o la aprobación de una ley de armonización en la materia. Estas soluciones resultan sencillas desde el punto de vista jurídico, pero inviables en el actual marco político.

Sí cabe, por el contrario, que el conjunto de Administraciones afronten de manera concertada y en el marco de la actual distribución constitucional de competencias las actuaciones necesarias para alcanzar un cumplimiento más efectivo de los preceptos constitucionales, que encomiendan a los poderes públicos la tarea de asegurar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada,

² Nueve años después de la Sentencia 61/1997 y lejanos ya los estertores críticos que su particular interpretación de la cláusula supletoria generó, conviene recordar que dicha Sentencia, en términos estrictamente urbanísticos, plasmó una interpretación razonablemente ajustada a los títulos competenciales establecidos en la Constitución.

regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y haciendo posible que la comunidad participe en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

En este proceso, la Administración del Estado ha de combinar instrumentos tradicionales e innovadores, tanto en el ejercicio de sus propias competencias en los más diversos ámbitos, como a través del impulso de procesos generales de cooperación y concertación de carácter interadministrativo.

Dentro de las competencias propias, el Estado, al ejercer sus atribuciones en la definición del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, la empresa urbana y la acción pública en materia urbanística, tiene capacidad suficiente como para que sus normas tengan una incidencia y una proyección destacada sobre las que aprueben las Comunidades Autónomas en materia urbanística y, en general, sobre la gestión del suelo de todas las entidades territoriales. Existe margen competencial para modificar y profundizar en los contenidos de la Ley del Suelo de 1998, especialmente en materia de transparencia en la gestión, en la participación de la comunidad en las plusvalías de la acción urbanística y en el sistema de valoraciones. El proyecto de la nueva Ley del Suelo remitido al Congreso en julio pasado abunda en estas y otras cuestiones.

Asimismo, el Estado debe utilizar intensivamente sus competencias sobre las infraestructuras y los servicios públicos (comunicaciones, aprovechamientos hidráulicos y energéticos, etc.) para propugnar modelos sostenibles de expansión urbana y ejercer en toda su extensión sus atribuciones para la protección del medio ambiente, como viene haciendo en materia hidráulica, y más recientemente, con carácter general, a través de la aprobación de la Ley de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Igualmente, al Estado le corresponde aprobar normas básicas de régimen local, regular el sistema de financiación local, cuya reforma se vuelve en estos tiempos ineludible, y articular los mecanismos oportunos para luchar contra la corrupción, ámbito en el que el nombramiento de un fiscal de sala del Tribunal Supremo coordinador de medio ambiente y urbanismo y la inclusión de medidas específicas para el sector inmobiliario en el plan de prevención del fraude fiscal de la

Agencia Tributaria constituyen importantes primeros pasos.

Pero junto con el esfuerzo por llevar el ejercicio de las competencias propias al máximo posible que la Constitución permite, el Estado puede y debe impulsar procesos de cooperación política y administrativa con las Comunidades Autónomas, de manera que, en el ámbito propio de las competencias de cada entidad, pueda llegarse a acuerdos generales sobre la necesaria reforma del sistema. Los instrumentos concretos pueden variar, desde la elaboración de un Libro Blanco que realice un diagnóstico de la situación actual del urbanismo en España, hasta la adopción de un gran acuerdo político, bien

mediante un Pacto de Estado de los principales partidos políticos, bien a través de la actuación de la Conferencia de Presidentes Autonómicos y de la Conferencia Sectorial de Vivienda y Urbanismo.

Decía el escritor francés Bernard de Fontenelle que cuando las cosas no quieren conformarse con nosotros, nosotros debemos conformarnos con ellas. Materias como el urbanismo brindan a la Administración General del Estado la oportunidad de demostrar que aún puede llevar a cabo múltiples y diversas actuaciones para asegurar, aun en entornos competenciales aparentemente restrictivos, la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos. ■

¿Para qué sirve un Administrador Civil del Estado fuera del Estado?

Por **José Luis Palma Fernández**

Administrador Civil del Estado (exc.). XXIV Promoción.

Letrado del Consejo de Estado. Socio de Gómez-Acebo & Pombo, Abogados, S.L.

Más allá del muy alto concepto personal en que todos nosotros tenemos respecto de nosotros mismos, podemos convenir que existen una serie de habilidades técnicas objetivas que se requieren o parecen requerirse para ser Administrador Civil del Estado.

Debo decir desde este momento que aunque yo inicié mi carrera administrativa en 1987 con este pomposo nombre, adjetivando lo de "*Cuerpo Superior*" –extremo hoy alcanzado por la mayor parte de los Grupos A, a poco que hayan perseverado en ello–, a mi lo que siempre me gustó fue lo de "*TAC*" (que, no nos engañemos, es el

nombre más común y descriptivo de lo que resulta esta profesión).

Después de 15 años en excedencia de estos menesteres y habiendo estado muy vinculado a la cosa en su momento –e incluso en tiempos posteriores como preparador de opositores durante un período largo que recuerdo con mucho cariño– me he permitido atender una petición de la Asociación para ofrecer unas reflexiones que, además de ser muy personales y estar guiadas por el cariño a la casa, no tratan de ser más que unos simples apuntes necesariamente breves.

En todo caso mi idea de la brevedad es muy diferente a la que –por desgracia– parece estar en boga: soy de la opinión que no hay asunto administrativo, jurídico o económico (o al menos no lo he conocido, lo cual puede ser defecto mío) que aguante más de 10 o 12 páginas en su exposición nuclear (incluida mi tesis doctoral) puesto que todo lo demás o son simples afeites o son ganas de marear con sesudas doctrinas naturalmente enfrentadas y de las que guardo pocos provechos positivos. Según lo anterior quedo muy obligado a decir mucho en dos páginas (que creo son más que suficientes para esto).

En definitiva, se trata de analizar cómo esas habilidades pueden o no ser exportables para, dado el caso y presentada la ocasión (porque sin oferta nunca hay demanda), utilizarlas en el ámbito privado fuera del conocido y clásico paraguas protector de la función pública. Y vengo a referirme –porque no conozco mucho más– al ámbito estrictamente jurídico, de los despachos de abogados.

Pues bien, con independencia de la especialidad de origen (jurídica, económica, técnica, etc.) parece que podíamos convenir en que existen una serie de técnicas o utilidades que suelen ser comunes a todo ACE. Me atrevería a sugerir las siguientes en nuestro caso:

- **Capacidad directiva:** disposición de ejercer funciones de dirección/coordiación sobre otras personas y equipos que deben seguir tales dictados, respondiendo siempre frente a superiores que supervisan nuestra tarea.
- **Capacidad analítica:** habilidad para analizar, comparar y sintetizar cuestiones complejas siendo capaz de ofrecer respuestas o alternativas para la mejor solución de las mismas.
- **Capacidad técnica:** aptitud personal para analizar y afrontar diferentes retos profesionales –siempre dependientes de la especialidad de cada uno– caracterizados por su diversidad y no ajuste a ritos o formularios anteriores, los cuales exigen estudio separado, actualización permanente y continua adaptación al estado de la técnica especializada.

Por supuesto que puede hablarse de otras capacidades (idiomática, relacional, etc...) pero también podría decirse que pueden agruparse en torno a alguna de las anteriores.

Sentadas las habilidades más o menos al uso en el universo ACE/TAC, lo cierto es que son muy cercanas o incluso coincidentes –y es una realidad empírica, personalmente constatada– a las habilidades más en boga en el mundo de la dirección de empresas de servicios jurídicos (como calificaría en gran parte las actividades de lo que se han dado en llamar los "*grandes despachos de abogados*").

Así, para ser socio de algunos de tales despachos (cosa que por desgracia no ha sido entendida por muchos, particularmente por los que no han llegado a tal puesto), y al margen de que siempre hace falta la ocasión para ello (que esa es otra cosa), lo que viene a requerirse son las siguientes cualidades:

- **Cualificación técnica:** por supuesto para ser socio de un despacho de abogados hay que conocer bien el oficio de abogado y tener un más que razonable bagaje de conocimientos especializados. Sin especialización no hay futuro en esta profesión, lo que va siendo comprendido –por fin– cada vez mejor en el ámbito del derecho. En el de la medicina ya se sabía que un neumólogo no vale como cardiólogo y viceversa, aunque ambos sean médicos y puedan practicar una intervención de urgencia.
- **Capacidad de dirección de equipos:** si hablamos de grandes despachos es porque prácticamente ha desaparecido la figura del abogado que él solo sabía de todo y se bastaba a sí mismo para hacer una demanda complicada, asesorar en un gran contrato o responsabilizarse de un arbitraje internacional. Todos los socios de despachos tienen detrás un equipo de abogados que le asisten y complementan (lo que ha venido a denominarse "*leverage*") en su tarea. Sin ellos es prácticamente imposible atender las operaciones o procesos en que se encuentran las grandes firmas. La responsabilidad de la especialización conlleva la gestión y dirección del equipo como algo indisoluble.
- **Capacidad comercial:** el cliente es una figura desconocida en la Administración con los parámetros que aparece en la empresa. Decía un cartel que vi hace no mucho en la entrada de los trabajadores de una empresa, dirigido a ellos: "*Los clientes pagan tu nómina. Nosotros solo administramos el dinero*". La –cada vez más difícil de encontrar– aptitud comercial de los

abogados es crucial para tener asuntos que desempeñar porque –no se olvide ni desconozca– los asuntos casi nunca están esperando encima de la mesa a que alguien se encargue de ellos. Hay que traerlos hasta la mesa y están en la calle, a la intemperie (donde hace frío y llueve, como en el cuento).

En definitiva, para acceder a la condición de socio se suele decir que hacen falta al menos dos de las tres aptitudes anteriores. Parece que quienes desde ser ACE contemplan esta posibilidad al menos no están tan lejos de poder cumplirlas. Y seguro que son capaces de hacerlo, si se ponen a ello.

Mucho ánimo y mucha suerte. ■

Novedades en la política de personal militar

Por **Berta Carrión Ramírez**
Administrador Civil del Estado.
XLI Promoción

La presente legislatura ha sido fructífera en la adopción de medidas dirigidas al personal militar, tanto desde el punto de vista normativo como presupuestario. Se ha aprobado una Ley de Tropa y Marinería, se está tramitando en las Cortes Generales una Ley de la Carrera Militar y se han aumentado y racionalizado las retribuciones militares.

En primer lugar, la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería trata de hacer más atractiva la vinculación a las Fuerzas Armadas como soldados y marineros profesionales, estableciendo nuevas formas de pertenencia a los Ejércitos y de relación con las Fuerzas Armadas tras la salida de las mismas.

Los españoles, y los nacionales de determinados países, que cuenten entre 18 y 27 años, podrán suscribir un compromiso inicial de dos o tres años, renovable hasta completar un total de seis. Desde este compromiso inicial, los españoles podrán acceder al denominado compromiso de larga

duración, que es una gran novedad de la Ley. Este compromiso permite permanecer en las Fuerzas Armadas hasta los 45 años de edad. Durante este tiempo, el soldado o marinero podrá adquirir, tras la superación de las correspondientes pruebas, la condición de permanente (hasta la edad de pase a la reserva), así como promocionar internamente mediante el ingreso en las Academias de Suboficiales.

En todo caso, al término del compromiso de larga duración, podrá convertirse en lo que la Ley denomina reservista de especial disponibilidad. Esta condición, a cambio de 7.200 euros anuales actualizables, supone la obligación de volver a incorporarse a las Fuerzas Armadas, cuando en caso de crisis sea necesario un aporte suplementario de efectivos. Mientras tanto, el reservista podrá desempeñar actividades laborales, pero solamente en el sector privado.

La Ley prevé, además, otros mecanismos que permitan a los soldados y marineros el cambio de

actividad profesional, tales como, por ejemplo, la reserva de plazas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o las acciones de formación ocupacional para completar sus perfiles profesionales, formación que recibirán durante el desempeño de sus compromisos.

La Ley de Tropa y Marinería ha tenido un impacto tremendamente positivo en el reclutamiento. En el año 2006, las Fuerzas Armadas alcanzaron los 78.058 efectivos de tropa y marinería, lo que representa un incremento del 6% respecto del año anterior.

En segundo lugar, ha de hablarse del proyecto de Ley de la Carrera Militar, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado noviembre. La Ley de la Carrera Militar incluye en su ámbito de aplicación a todo el personal militar, también a los soldados y marineros profesionales, cuyo régimen queda definido por esta norma en multitud de aspectos no regulados en la Ley de Tropa y Marinería a la que acabamos de referirnos. La norma contiene la regulación de materias tales como todas las modalidades de vinculación con las Fuerzas Armadas, la enseñanza militar, los Cuerpos y Escalas en que se agrupan los militares, el desarrollo de la carrera militar, y el sistema de ascensos y provisión de destinos.

Dos son los cambios que la Ley prevé que pueden considerarse más significativos. Primeramente, la reforma del sistema de enseñanza militar de los futuros oficiales. Se crea un Sistema de Centros Universitarios de la Defensa, lo que supone la implantación, dentro de las actuales Academias militares, de centros universitarios adscritos a Universidades radicadas en las Comunidades Autónomas donde actualmente tienen su sede las Academias Generales de Tierra y de Aire y la Escuela Naval de Marín. El nuevo sistema supondrá que los nuevos oficiales egresarán de las Academias con formación militar y con un título civil de grado.

La segunda novedad más significativa es la relativa a las Escalas. Actualmente, existen dos Escalas de Oficiales, la Superior, que podría equipararse con el Grupo A de los funcionarios civiles y la denominada de Oficiales, cuyo periodo de formación es de tres años. A partir de ahora, existirá una sola Escala, la de Oficiales, estableciendo la Ley mecanismos y plazos de integración. Se crea, además, en coherencia con unas Fuerzas Armadas

completamente profesionales, una nueva Escala de Tropa y Marinería.

Nos referiremos, por último, a los cambios acaecidos en relación a las retribuciones militares. El Consejo de Ministros acordó, en septiembre de 2005, la asignación de 450 millones de euros, a distribuir en tres años, destinados a aumentar las retribuciones militares (retribuciones básicas, complemento de empleo –equiparable al complemento de destino de los funcionarios civiles–, complemento específico, dedicación especial –equiparable a la productividad de los funcionarios civiles–).

El Acuerdo disponía, además, la elaboración de un nuevo Reglamento de Retribuciones, el cual fue aprobado por el Real Decreto 1314/2005 de 4 noviembre.

El complemento específico que perciben los militares tiene dos componentes. Uno general, ligado además del puesto al empleo ("grado o nivel" del militar) que se ostente, y otro específico, que a partir del nuevo Reglamento, y que es una de sus grandes novedades, retribuirá la responsabilidad, preparación técnica, la peligrosidad o penosidad del puesto que se ocupa como tal, desligándolo del empleo que se posea, a diferencia de lo que ocurría con el anterior Reglamento de Retribuciones.

Esta nueva concepción ha supuesto la evaluación de los 140.000 destinos existentes y la asignación de un nuevo complemento específico a cada uno de ellos, resultado de combinar los nuevos criterios contemplados en el Reglamento con el incremento retributivo.

En conjunto, la retribución media de los militares habrá aumentado en 2008 un 18,6%, a lo que habrá de añadirse el aumento común a todos los funcionarios al servicio de la Administración General del Estado.

Puede concluirse que en estos tres años se han abordado cuestiones urgentes, como la creación de un marco jurídico atractivo para los jóvenes que deseen incorporarse a las Fuerzas Armadas, así como un aumento de las retribuciones, medida que era inaplazable ya no solamente por razones de justicia, sino para mantener un adecuado nivel de reclutamiento y de retención. Se trabaja, además, en el diseño de una formación de los militares y de un desarrollo de la carrera militar que sigan garantizando la calidad de los recursos humanos que integran los Ejércitos. ■



Legislación

LEGISLACIÓN

- Incorporación de **todo el Derecho positivo** necesario para cualquier operador jurídico (internacional, comunitario, estatal, autonómico y local).
- Actualización diaria, presentándose todas las disposiciones normativas **a texto vigente**.
- **Ordenación mediante índices sistemáticos** que replican a la perfección los índices de los códigos en papel.
- **Interrelación e integración** de los textos normativos entre sí y con el resto de contenidos del portal.
- Inclusión de **comentarios y concordancias** en las Leyes más relevantes.



Jurisprudencia

JURISPRUDENCIA

- Sentencias del **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**, del **Tribunal Constitucional**, del **Tribunal Supremo**, de la **Audiencia Nacional**, de los **Tribunales Superiores de Justicia**, y de las **Audiencias Provinciales**, y Resoluciones de la **Dirección General de los Registros y del Notariado**.
- **Análisis de todas las resoluciones por un cualificado equipo de profesionales** (clasificación por voces, resumen de contenido y enlaces con la legislación aplicada).



Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca virtual que integra **el más amplio fichero de bibliografía jurídica en lengua española jamás reunido** (50.000 referencias), pudiéndose consultar, en muchos casos, el texto completo de los trabajos doctrinales censados (más de 7.500).



Base de Conocimiento Jurídico

BASE DE CONOCIMIENTO JURÍDICO

Conjunto de **2.000 lecciones** de todas las disciplinas del Derecho español, elaborados por **más de 1.200 profesores de todas las Universidades**, que garantizan la **calidad científica** de esta base doctrinal y dan vida a unos materiales singulares que no pueden encontrarse en otras publicaciones, ya sean digitales o en formato de papel tradicional. En suma, una herramienta imprescindible para el estudio y la actualización del conocimiento del Derecho.

DIARIO DEL DERECHO

Servicio diario de alertas jurídicas que permite, desde primera hora de la mañana:

- Consultar el **texto completo de todas las novedades legislativas** aparecidas en los distintos boletines oficiales (comunitario, estatal y autonómicos).
- Conocer las **resoluciones judiciales más relevantes y novedosas**.
- Estar al tanto de las **noticias de relevancia jurídica**.
- Disponer de **comentarios sobre temas de actualidad**.
- Estar informado sobre todas las **novedades de iustel**.
- Recibir toda la información mediante el **envío diario al correo electrónico**.



DICCIONARIO DE DERECHO AMBIENTAL

Productos Libros Iustel Acceso usuarios A+ a-

Iustel, todo el Derecho en Internet

Acceso a las Bases de Datos:

L J C B F

Compendio
Legislativo

Repertorio
Jurisprudencial

Base de
Conocimiento Jurídico

Bibliografía Jurídica

Repositorio de
Formularios
Procesales

Conexión a Iustel:

Usuario:

Contraseña:



Comentario al Estatuto Básico

Por **Mercedes Rodríguez Arranz**
Administrador Civil del Estado.
XXVII Promoción

El presente comentario no pretende hacer un estudio crítico sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, ya que será su realidad aplicativa la que determine el juicio racional, favorable o desfavorable, sobre los cambios más destacados que, en el sistema de la Función Pública vigente hasta el momento, se van a originar.

El breve análisis se enfoca desde dos puntos de vista: en primer lugar, se señalan aquellos elementos generales que imprimen carácter a todo el texto; en segundo lugar se mencionan aquellos apartados del articulado en los que las modificaciones tienen una trascendencia mayor.

A) Con Carácter General cabe señalar las características siguientes:

1. El Estatuto Básico, tal como se aprecia desde su enunciado, sin necesidad de indagar en el articulado, afecta tanto a funcionarios, como al personal laboral. Esto es un hecho novedoso, porque pueden plantearse problemas respecto de las normas aplicables para el personal laboral, pues en su condición de laboral ya tiene su propio Estatuto: El de los Trabajadores.
2. Es una norma básica, por tanto, requiere un desarrollo. Este será el que determine en toda su dimensión el alcance de las reformas. Sin embargo, hay elementos trascendentales que el Estatuto modifica por sí mismo. Es a éstos a los que nos vamos a referir en el apartado B, del presente análisis.
3. El desarrollo posterior determinará, según la forma en que se haga, la posible existencia de una Función Pública coordinada entre las distintas Administraciones, o la existencia de

tantos sistemas de función pública, como autonomías haya, más la del Estado, a la que se podría sumar también las incidencias o especificaciones de las que corresponde a la Administración Local. No cabe un pronunciamiento "a priori" debe esperarse al desarrollo normativo para emitir un juicio válido.

4. La Ley 30/84 en los artículos que consideraba básicos, cerraba el sistema de un modo más categórico que el estatuto recientemente aprobado (véanse por ejemplo los derechos retributivos).

B) ELEMENTOS DESTACABLES DEL ARTICULADO

B.1. Clases de Personal

1. El estatuto recupera la figura de los funcionarios interinos, a los que, además, reconoce el derecho a percibir el salario por antigüedad (trienios) (Art. 120).
2. El artículo 13 recoge la figura del "personal directivo". La regulación actual no permite saber a qué personal se refiere, ni a qué niveles administrativos afectará, sin embargo establece dos elementos a tener en cuenta:
 - 2.1. *"El Gobierno y los órganos de Gobierno de las CC.AA. podrán establecer ..."* el Art. 103 de la Constitución señala que la ordenación de la Administración, de sus órganos, el acceso y peculiaridades del ejercicio de la Función Pública "se hará de acuerdo con la Ley". Evidentemente se puede plantear un problema jurídico, ya que es dudoso que el Gobierno tenga habilitación suficiente con lo recogido en el Estatuto para regular este sistema por vía de Decreto. Además, no habla de Gobierno de la Nación, por tanto,

tal término puede entenderse con carácter general, lo que implica que cada Municipio podrá tener su propia "Función Directiva". Así nos podremos encontrar con más de 8.000 funciones directiva en toda España. Una vez más para un pronunciamiento racional hay que esperar al desarrollo normativo.

- 2.2. El personal directivo podrá ser personal laboral, con una relación laboral de carácter especial de alta dirección, hasta ahora, la Lofage, impedía esto. El comentario hecho en el apartado A 1. es de aplicación a este caso.

B.2. Derechos y Deberes

1. Cabe destacar por novedoso el recogido en el Art. 16.3 a) "carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón en otros conceptos análogos. Sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo (...)"

Este Derecho está tomado a semejanza del existente en la Función Pública francesa y en la de la UE. Sin embargo, en esos dos casos los derechos retributivos se consolidan. No se pierden en caso de cese o remoción. Nada de eso se establece de momento en el Estatuto.

Se crea una promoción interna dentro del mismo Subgrupo.

Se establecen sistemas para la evaluación del desempeño. Será necesaria una negociación con los representantes sindicales para fijar los criterios y mecanismos generales de esta materia (Art. 37.1 d)).

2. En los Derechos retributivos se produce un cambio sustancial:

Las pagas extraordinarias dejan de ser retribución básica, lo que afecta a las bajas por enfermedad de más de 4 meses de duración en los funcionarios acogidos al sistema de Muface. En alguno de estos casos se puede ver disminuida la pensión. Puede afectar también a los funcionarios en prácticas.

Por otro lado, las retribuciones complementarias no están claramente establecidas, al contrario de lo que ocurría en la Ley 30/84. En este sentido, el Art. 37 determina que serán objeto de negociación colectiva... (37.1 b)) "La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios".

Asimismo el mismo artículo y apartado expresado en la letra K) señala que serán objeto de negociación colectiva las materias que

"afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de Ley".

5. Dentro de los deberes y en lo referido a los principios de conducta el art. 54.11 señala literalmente lo siguiente: "[los Empleados Públicos] garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio". No hace distinción entre los funcionarios del Estado o de las CC.AA o de las EE.LL.

B.3. Provisión de Puestos y Movilidad

1. Que cada Ley de Función Pública podrá establecer unos procedimientos de provisión de puestos y movilidad.
2. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada (art. 20). Se establecerá un sistema de asignación de puestos, cuando ocurra la supresión o remoción de los puestos obtenidos por concurso.
3. Se crea una conferencia sectorial de Administración Pública que, entre otras funciones, tendrá la de homologar cada caso para hacer posible la movilidad entre Administraciones. Teniendo en cuenta lo determinado en cada Ley de Función Pública.

B.4. Situaciones Administrativas

1. El Art. 85.2 permite que cada Ley de Función Pública establezca unas situaciones administrativas diferentes cuando concurren algunos de las circunstancias allí descritas. Estas nuevas situaciones serán creadas, además, de las señaladas en el Art. 85.1.
2. Se crea la situación de Servicio en otras Administraciones Públicas. En este epígrafe se recogen situaciones anteriores de servicios en CC.AA. o en Entidades Locales, aclarando algunas de las circunstancias que tienen los funcionarios transferidos.
3. En la excedencia por agrupación familiar parece deducirse del texto que se elimina la obligación de no permanecer en esta situación más de 15 años, como ocurría en la regulación anterior.

B.5. Régimen Disciplinario

1. Dentro de las sanciones se incluye el "Demérito que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria".

B.6. Carrera Administrativa

1. Se modifican los grupos para adecuarlos a los títulos universitarios vigentes.
2. La carrera profesional se concretará por el paso de escalón, categoría, nivel y grado.

B.7. Modificación en las Entidades Locales

1. El mayor cambio se produce por la pérdida de la condición de Cuerpo Nacional de los Secretarios

de Ayuntamiento. Pasarán a estar regulados por cada CC.AA.

Hasta aquí, las referencias que se consideran más trascendentes respecto de la vigente Ley de la Función Pública. Una vez más, insistimos que, no pretendemos hacer crítica alguna, en todo caso mover a la reflexión individual y esperar de manera atenta a la aplicación normativa. Será en el ámbito del desarrollo de las Bases donde se determine si se avanza en una Función Pública al servicio de los ciudadanos, o, si, por el contrario, nos encaminamos a un sistema enmarañado donde los principios de eficiencia, igualdad y seguridad jurídica estén expuestos a males mayores. ■



Un C.C.R. español

Por **Alfredo Luis Fernández Magdalena**
Administrador Civil del Estado.
XXIV Promoción

Estimados compañeros, creo que a nadie se le oculta que una de las consecuencias del amplio proceso de descentralización política y administrativa que ha tenido lugar en España durante las últimas décadas es la diversidad con la que las distintas Administraciones retribuyen a su personal. Esta diversidad es percibida a menudo como injusta, en el convencimiento de que puestos de características parecidas se remuneran de forma desigual. No conozco estudios rigurosos sobre si, además de ser dispares las estructuras retributivas, las cuantías totales lo son tanto, pero de cualquier forma la sensación existe y estoy seguro de que conocemos casos concretos en nuestro ámbito (algunos como consecuencia de la transferencia de

funcionarios a las Autonomías juntamente con los traspasos competenciales, otros como resultado de la fuga voluntaria hacia puestos mejor pagados en otras Administraciones). La diversidad puede, incluso, llegar a ser disfuncional en la medida en que favorezca la opacidad retributiva y perturbe el reclutamiento y la conservación del personal.

A este respecto puede resultar un ejercicio interesante fijarse en cómo enfocan este asunto ciertas Organizaciones internacionales como la O.C.D.E., la O.T.A.N. y el Consejo de Europa, cada una "soberana" para organizarse como mejor le parezca, las cuales hace tiempo que concluyeron que lo más práctico para todas en lo referente a salarios y carrera administrativa sería contar con una

estructura común de asesoramiento y propuesta. Y así hoy el Comité de Coordinación sobre Remuneraciones, o C.C.R., es un órgano de prestigio cuyos informes, a los que se llega tras no pocas discusiones con los representantes del personal y de la alta dirección administrativa de las Organizaciones, son raramente puestos en cuestión por los órganos decisorios de las mismas y se convierten así casi sistemáticamente en norma libremente aprobada, obligatoria en cada una. De esta forma consiguen una estructura retributiva y funcional unificada.

Seguramente sería oportuno un "C.C.R." español. Faltan espacios para el multilateralismo y este podría ser uno de ellos. ¿Sería concebible un órgano interadministrativo dedicado expresamente al estudio, discusión y propuesta en materia retributiva y en los aspectos concomitantes de la carrera funcional? Quizá fuera ahora un buen momento para pensarlo, con el Estatuto Básico del Empleado Público recién aprobado y sin desarrollar. Imaginemos una comisión formada por representantes de alto nivel de las Administraciones, estatal, autonómica y local, investida de "auctoritas", donde se cocinasen estas cuestiones consensuadamente sin olvidar la necesaria consulta sindical. Sus recomendaciones se someterían a la aprobación del órgano competente y "soberano" de cada estrato administrativo (la

Asamblea política respectiva en cuanto a leyes de función pública o incrementos salariales; los niveles gubernativos para otras cuestiones). Naturalmente estos Poderes Públicos podrían hacer caso omiso: pero esto sería más bien excepcional y, en el contexto de un tal sistema de cooperación fuerte, debería razonarse suficientemente.

¿Cabría algo así en nuestro marco normativo actual? Cuando aborda los órganos de cooperación, el Estatuto se refiere a una Conferencia Sectorial de Administración Pública y a un órgano técnico y de trabajo dependiente de ella llamado Comisión de Coordinación del Empleo Público (artículo 100) con, entre otras, inconcretas funciones de elaboración de estudios e informes que serán vistos en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas. A la hora de regular la negociación colectiva, el artículo 33.2 del Estatuto Básico del Empleado Público permite que las Administraciones negocien mediante órganos técnicos creados por ellas mismas, con una posterior ratificación, y el artículo 31.5 habla de otras formas de colaboración Administración-empleados en el ámbito negocial, no predeterminadas. Algún soporte para un "C.C.R. español" existe.

Veremos si algo semejante llega a instrumentarse y si la función pública no se dispersa en un manojito de regímenes particulares con la mínima coordinación posible. Aprovecho la ocasión para enviaros a todos un saludo cordial. ■

Administración, corrupción, privatización

(Una réplica al Excmo. Alcalde de Madrid, y a otros)

Por **Julio Carlos Fuentes Gómez**
Administrador Civil del Estado. XXXIII Promoción

El buen funcionamiento de la Administración Pública no puede reducirse a una simple preocupación de la clase política, sino que constituye una condición indispensable en cualquier país moderno y democrático.

Que la Administración Pública funcione correctamente depende, de manera resumida, de que cuente con funcionarios que, además de ser reclutados con arreglo a criterios de igualdad, mérito y capacidad, estén preparados y motivados,

unas leyes que establezcan unas reglas de funcionamiento claras y eficaces, y una organización adecuada a los fines que se le encomiendan. Sin embargo, durante los últimos años estos aspectos han sido sistemáticamente descuidados, generando una erosión continua de la Administración y, con ello, el desprestigio de los funcionarios ante la opinión pública.

En este contexto ha de situarse la respuesta del Excmo. Alcalde de Madrid, el Sr. Alberto Ruiz Gallardón, ante la trama de corrupción en el Ayuntamiento que preside, en torno a la concesión de licencias comerciales, conocida como operación "guateque". Esa respuesta ha consistido en anunciar la privatización del otorgamiento de tales autorizaciones. Es decir, una función típicamente administrativa, con el régimen que como tal le es propio, pasaría a ser realizada por una empresa privada.

Tal propuesta suscita, a vuela pluma, varios reparos:

El primero: ¿Por qué se ocultan a los ciudadanos otras opciones más sencillas, económicas y eficaces? O es que no sería un mensaje políticamente más responsable el anuncio de que, desde ya, el otorgamiento de las autorizaciones municipales se producirá en un plazo breve que va a controlar personalmente el propio Alcalde o el concejal que corresponda. A nadie se le podrá exigir dinero para obtener una licencia que necesariamente habrá de ser otorgada, o desestimada, en el plazo que se señale.

El segundo: la corrupción es un problema de todas las organizaciones y no sólo de la Administración. La corrupción también existe en el sector privado y si se trasladaran a éste servicios o funciones públicos sería, sin duda, bastante más vulnerable que la Administración. Un empleado desprovisto de independencia en el ejercicio de una competencia administrativa va a estar sujeto a todas las presiones imaginables. Ello sin olvidar como los escándalos de corrupción suelen implicar de manera conjunta a la Administración y a determinadas empresas o particulares.

Tercero: la puesta en práctica de la propuesta del Sr. Alcalde de Madrid conllevaría la ruptura de una ecuación básica para asegurar la objetividad de la actuación pública. Y es que las potestades públicas son ejercidas por funcionarios independientes e inamovibles en su función, incumpliendo la reserva de ley derivada el art. 103.3 de la Constitución.

Cuarto: la economía. La realidad pone de manifiesto como los recursos que se ponen en manos de la Administración han sido con frecuencia inferiores a los precisos para un mínimo funcionamiento razonable. Junto a ello la gestión del funcionario se desenvuelve con una gran rigidez, sin olvidar la paradoja de que, en ocasiones, se dediquen más recursos a controlar su gestión que a mejorar los recursos de que dispone. Curiosamente, llega un día en que, por la razón que sea, se aparta al funcionario y se decide privatizar, transferir o transmutar el servicio en lo que sea, o crear otra organización paralela, aparece un personal que no se sabe de dónde sale pero que se retribuye bastante mejor y al que se proporcionan más medios. El resultado es simplemente desolador y una auténtica burla a los funcionarios que durante mucho tiempo con su vocación y sacrificio sirvieron a los ciudadanos con toda honestidad. Normalmente los ciudadanos no sabrán el coste del nuevo tinglado, pero vaya si lo pagan...

Quinto: los casos de corrupción suelen ir asociados a una mayor discrecionalidad política en la designación del personal de la Administración Pública. Dado que nada interesa más al poder político que tener cargos y puestos que repartir, son muchas las puertas falsas que se han abierto para entrar en la Administración sin el rigor y el esfuerzo que conllevan las oposiciones. Habida cuenta de que la Administración Pública, aparte de las injusticias y desigualdades retributivas que alimenta, retribuye peor que el sector privado, esa vía de entrada en la Administración no es precisamente para atraer a los buenos profesionales del sector privado (ya satirizó Luis de Tapia en sus "coplas del día" del periódico *El Imparcial*, en 1917, que sería, más bien, para colocar a un yerno como "procedimiento eterno" de formar gobierno).

La declaración del Alcalde de Madrid, que ofrece a los ciudadanos una imagen de la Administración como un semillero de corrupción, resulta, pues, inadmisibles. Y, lo que es peor, esas palabras se insertan en un proceso continuo de desgaste de la pieza más profesional e independiente de nuestro Estado. Los funcionarios tenemos motivos para sentirnos desencantados con el devenir del modelo que –pensado para servir con objetividad a los ciudadanos, a los que se ofrecen servicios públicos que no han paralizarse a pesar de los vaivenes políticos propios de la alternancia política en el poder– se resiste a perder su tradicional consideración de botín a repartir tras la llegada al poder.

Y aquí reside otra contradicción del modelo. Se necesita a los funcionarios para evitar que la máquina se atasque, pero cada vez se les debilita más, comenzando por el mercadeo de los puestos de la burocracia profesional, que se abren al clientelismo político. La caída de nuestro poder adquisitivo continúa imparable. Sigue sin establecerse la necesaria reserva a los funcionarios de los puestos directivos en la Administración, que debería extender a buena parte del sector público (¿y si no dónde reside buena parte del descrédito de los organismos reguladores?); en su lugar, se abren nuevas grietas para el modelo constitucional de función pública.

Como colofón, se cuestiona el único sistema objetivo de acceso en la Administración, garantía de una adecuada formación inicial y que nos confiere el orgullo de estar en ella gracias a nuestro sacrificio y vocación de servicio a nuestro país.

Es ya urgente, en definitiva, fortalecer a la Administración y a los Cuerpos de funcionarios, que, en coherencia con la modernización experimentada por el sector privado en España, ya no pueden reivindicar privilegios egoístas, sino simplemente la independencia y la dignidad que merece su función de servicio a los ciudadanos. Precisamente, lo contrario de lo que estamos viviendo. ■

El Tratado de Lisboa: Hacia una nueva etapa en la integración europea

Por **Ángela Matía Sacristán**
Administrador Civil del Estado.
XLI Promoción



Tras casi siete años de encuentros y desencuentros, los Estados miembros de la Unión Europea han logrado alcanzar un acuerdo sobre el nuevo Tratado de Lisboa, con el objeto de modificar los tratados vigentes para adaptarlos a la nueva realidad europea.

Este tratado, firmado por los dirigentes de los veintisiete Estados miembros el día 13 de diciembre del pasado año en la capital portuguesa, ha permitido a la Unión Europea salir del atolladero en el que se encontraba desde que el texto constitucional fuese rechazado durante el proceso de ratificación, en las consultas populares celebradas en Francia y Holanda.

Para la aprobación del nuevo tratado se retoma el sistema clásico de Conferencia Intergubernamental, y se vuelve a la idea del tratado de reforma tradicional, sin intención de refundir ni derogar los actualmente

vigentes. Por el camino quedan, por tanto, la dimensión constitucional del texto y el carácter democrático del proceso, así como la idea de elaborar un texto único en el que recoger todo el Derecho originario de la Unión Europea. El tratado pierde, además, poder simbólico, al eliminar toda señal que denote una auténtica integración, una cesión de soberanía nacional que permita pensar en la Unión Europea como en un "superestado" ¹.

Más allá de estas cuestiones y de algunas cesiones que han debido realizarse como

¹ De este modo, se pierden las referencias a la moneda, al himno y a la bandera; la utilización de nombres tan sonoros como el de Ministro de Asuntos Exteriores o el de ley y ley marco europea; y la plasmación explícita de la doble legitimidad de la Unión o del principio de primacía del derecho comunitario.

consecuencia de la presión de determinados Estados, el Tratado de Lisboa traslada fielmente el contenido del Tratado constitucional, para conformar un texto continuista y poco revolucionario.

Entre los cambios más importantes que introduce, deben destacarse los relativos a la estructura y configuración actual de las Comunidades Europeas, y los que modifican el sistema institucional y el procedimiento decisorio. Asimismo, junto con el refuerzo que experimenta la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, el tratado realiza reformas importantes en dos áreas primordiales en la Europa de nuestros días: la política exterior de seguridad y de defensa y el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Por lo que respecta a la estructura de las Comunidades Europeas, el Tratado de Lisboa realiza una labor de simplificación que conduce a la desaparición de la distinción tradicional entre Comunidad Europea y Unión Europea, al sustituir y suceder esta última a la primera. Como consecuencia de ello, se modifica parcialmente la actual denominación de los tratados, al conservarse la del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) pero no la del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que pasa a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE)².

Asimismo, el Tratado de Lisboa reconoce por primera vez de forma explícita la personalidad jurídica de la Unión Europea (art. 47 TUE), y por tanto también su condición de sujeto de Derecho Internacional, algo que si bien se derivaba de la práctica internacional de la organización, no aparecía recogido en los tratados constitutivos.

Con el nuevo tratado desaparece también la clásica estructura de pilares, lo que supone culminar la unificación orgánica y homogeneizar los actos jurídicos de la Unión. Sin embargo esta desaparición es más teórica que real en lo que al segundo pilar se refiere, en la medida en que la política exterior y de seguridad común continúa obedeciendo a reglas y principios específicos más intergubernamentales que propios de un sistema de integración. De este modo, sigue predominando la acción del Consejo Europeo y del Consejo, queda excluida la adopción de actos

² Subsiste también la Comunidad Europea de la Energía Atómica, aunque su Tratado constitutivo sufre algunas modificaciones a través de un Protocolo que se anexa al Tratado de Lisboa.

legislativos, las decisiones, salvo excepciones, se siguen tomando por unanimidad y quedan excluidas casi por completo del control jurisdiccional (art. 24 TUE y art. 275 TFUE). No ocurre lo mismo en el ámbito de la cooperación policial y judicial penal, en el que se produce la unificación total tanto de actos jurídicos, al desaparecer el sistema de actos propios del tercer pilar; como de procedimientos, al generalizarse el procedimiento legislativo ordinario. Asimismo, se produce la equiparación con el resto de ámbitos competenciales, excepción hecha de la política exterior y de seguridad común, en relación con el sometimiento a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea³.

Además, en la línea ya avanzada por Ámsterdam y Niza, el nuevo tratado de reforma facilita a los Estados la adopción de cooperaciones reforzadas, tanto a través de la regulación de unas reglas generales⁴, como mediante la regulación de normas específicas sobre determinadas cooperaciones reforzadas⁵.

Como contrapartida, el Tratado de Lisboa introduce una importante novedad: el derecho de retirada de la Unión de cualquier Estado que lo desee. Para ello se exige la celebración de un acuerdo entre la Unión y dicho Estado, que habrá de aprobarse en el Consejo, por mayoría cualificada y previa aprobación del Parlamento Europeo (art. 50 TUE). Además se regula por primera vez la posibilidad de revisar los Tratados para devolver competencias a los Estados miembros (art. 48.2 TUE).

En materia institucional, una de las novedades de mayor simbolismo consiste en la elevación del número de instituciones de cinco a siete al otorgar dicha categoría a dos órganos ya existentes pero hasta ahora sin rango institucional, el Consejo Europeo y el Banco

³ Si bien se excluye la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro y para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior (art. 276 TFUE).

⁴ Reguladas en el Título III de la Sexta Parte y basadas en los mismos principios asentados en Niza, pero sobre la base de un umbral mínimo de Estados que se fija en nueve.

⁵ Así por ejemplo se regula una cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa y se prevén procedimientos más sencillos para las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la cooperación judicial y policial penal.



Central Europeo. Además el Tratado incorpora una serie de novedades que por un lado potencian la presencia de la Unión en el exterior y la intergubernamentalidad de la misma, y por otro conducen al reforzamiento de la institución parlamentaria.

Entre las primeras destaca la consagración de una presidencia estable del Consejo Europeo, con un mandato de dos años y medio (art. 15.5 TUE), y la regulación de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que asumirá al mismo tiempo una Vicepresidencia de la Comisión y la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores (art.18TUE). Además estará asistido por el nuevo servicio europeo de acción exterior formado por funcionarios del Consejo, la Comisión y los servicios diplomáticos nacionales (art. 27.3 TUE).

Entre las segundas, el Parlamento Europeo ve aumentados sus poderes a través de la extensión del procedimiento legislativo de codecisión (a partir de ahora procedimiento legislativo ordinario) y se establece su participación en la elección del Presidente de la Comisión.

En relación con el Consejo, destaca la generalización de la regla de la mayoría cualificada (art. 16. 3 TUE) y la introducción, a partir de 2014, de un nuevo sistema de doble mayoría que refleja la doble legitimidad de la Unión (mayoría de Estados y de población) (arts. 16.4 TUE y 238 TFUE). Por lo que se refiere a la Comisión, también a partir de 2014 verá reducido su tamaño, pasando a componerse de un número de comisarios igual a los dos tercios del número total de Estados miembros, mediante un

sistema de rotación entre los Estados que será establecido por unanimidad por el Consejo Europeo (art. 17. 5 TUE).

Por último, se modifica la denominación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a partir de ahora Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y las del Tribunal de Primera Instancia y las salas jurisdiccionales, que pasan a llamarse Tribunal General y tribunales especializados respectivamente.

Por otra parte, el Tratado de Lisboa clarifica el marco competencial de la Unión Europea, diferenciando entre competencias exclusivas, compartidas y complementarias, y delimitando su contenido (arts. 2-6 TFUE).

En cuanto a la forma de adopción de disposiciones, se regulan dos tipos de procedimientos legislativos: el ordinario (arts. 289.1 y 294 TFUE), antiguo procedimiento de codecisión, cuya aplicación se amplía a la mayoría de las materias, y un procedimiento legislativo especial (art. 289.2 TFUE), que será aplicable en los casos específicamente previstos en los tratados. Además se permite la participación de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en el procedimiento legislativo, a través de la incorporación un mecanismo de control de la subsidiariedad que les permitirá analizar las iniciativas presentadas y comprobar su adecuación o no al citado principio (art. 12 b) TUE y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

En relación con la protección de los derechos humanos, el Tratado de Lisboa recoge dos importantes novedades: el reconocimiento del valor jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada en Niza el 7 de diciembre de 2000⁶, y la previsión de la futura adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. De esta forma se pretende garantizar la plena seguridad jurídica en la Unión Europea en el ámbito de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En materia de Política de Seguridad y de Defensa, el tratado prevé una cláusula de defensa mutua (art.

⁶ No obstante, frente al avance que supone dotar de carácter vinculante a la Carta, el Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales a Polonia y al Reino Unido excepciona la aplicación de la misma en estos dos Estados miembros.

42.7 TUE) en caso de agresión armada contra un Estado miembro; y una cláusula de solidaridad (art. 222 TFUE) en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.

Destaca también la actualización que el Tratado realiza de las actuales misiones de Petersberg ⁷, la posibilidad de crear una cooperación estructurada permanente para aquellos Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares (arts. 42.6 y 46 TUE y Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente), y la regulación de la ya existente Agencia Europea de Defensa

La nueva regulación del espacio de libertad, seguridad y justicia se recoge por primera vez con carácter conjunto en un mismo Título (Título V de la Tercera Parte del TFUE), en el que se contienen, en distintos capítulos, la política de inmigración, la cooperación judicial civil, la cooperación judicial penal y la cooperación policial. No obstante, pese a la unificación que supone la eliminación de los pilares, existen todavía diferencias entre las disposiciones relativas a la política sobre asilo, inmigración y control en fronteras, ámbito en el que se crea una auténtica política común con un enfoque plenamente federal; y la cooperación judicial y policial, en el que predomina el enfoque intergubernamental, a través de la aplicación del principio de reconocimiento mutuo. A ello se añade en este último ámbito una novedad de enorme importancia: la posibilidad de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros allí donde fuera necesaria, mediante directivas y, como regla general, a través del procedimiento legislativo ordinario ⁸.

En definitiva, todas estas novedades ponen de manifiesto que el Tratado de Lisboa constituye una

nueva etapa en el proceso evolutivo europeo. Probablemente no sea el tratado más ambicioso posible, y no permita siquiera dar solución a todas las necesidades que viene manifestando la Unión Europea, sin embargo hace posible seguir avanzando y abre una nueva vía por la que seguir creando Europa. No son desdeñables las críticas formuladas en relación con el intergubernamentalismo en el que profundiza el nuevo tratado, ni las que aluden a las muchas excepciones y cesiones que se reconocen en un sistema cada vez más complejo en el que los Estados más euroescépticos consiguen en ocasiones imponer su criterio sobre el de los demás.

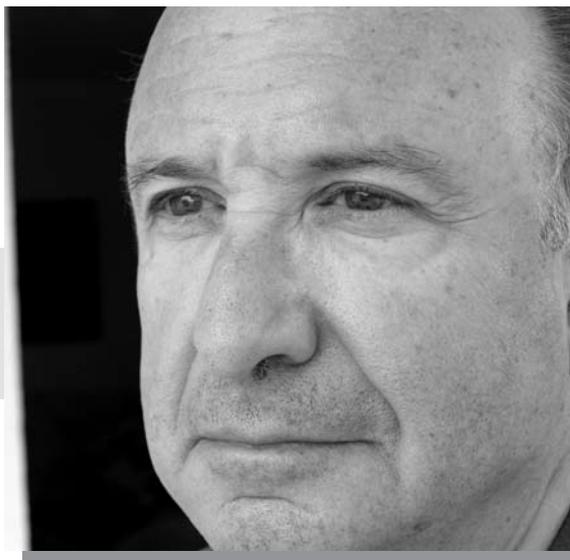
Pese a todo, en caso de ratificarse el tratado por los veintisiete Estados miembros, estaremos indiscutiblemente ante un nuevo éxito de la Unión Europea. Tal vez ese éxito no pueda compararse al que supusieron tratados anteriores como Maastricht o Ámsterdam, pero debe ser aplaudido en una Europa cada vez más poblada y en la que las diferencias entre las concepciones sobre lo que debe ser Europa son cada vez mayores.

La Europa de veintisiete Estados es ya un hecho, y debemos asumir que la Unión Europea no dará ya más pasos de gigante. Este tratado es una muestra de lo que será la Unión en el futuro, en la que, a nivel global, los pequeños cambios sustituirán a las grandes revoluciones; mientras que los grandes avances se llevarán a cabo sólo por aquellos Estados que crean verdaderamente en una Europa integrada. Y es que parece legítimo pensar que aquellos que quieran avanzar más deprisa puedan hacerlo sin que los que quieran hacerlo más despacio se lo impidan. El nuevo Tratado facilita el camino para ello. Ahora más que nunca queda en manos de los Estados y de sus gobiernos tomar ese camino o permanecer estancados; erigirse en la vanguardia europea o bajarse del carro. ■

⁷ El artículo 42.1 del TUE prevé la puesta a disposición de la Unión, por parte de los Estados miembros, de medios civiles y militares para la creación de una capacidad operativa que tenga por objeto garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, siempre de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas. Además añade nuevas operaciones como las actuaciones en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las de prevención de conflictos y las de estabilización al término de los mismos, y contempla, por primera vez, la posibilidad de emplear esas capacidades para contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio (art. 43.1TUE).

⁸ Si bien en materia de cooperación judicial civil, se exceptúan las medidas relativas al derecho de familia, para las que se prevé un procedimiento legislativo especial, aunque con la posibilidad de utilizar una pasarela al procedimiento ordinario; y en materia de cooperación judicial penal se incorpora un freno de emergencia para el caso de que un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, que permite suspender el procedimiento legislativo ordinario y remitir el asunto al Consejo Europeo. No obstante se flexibilizan las normas previstas para las cooperaciones reforzadas, para los casos en que no se alcance un acuerdo unánime en el marco del Consejo Europeo (arts 81 y 83 TFUE).

La Administración General Superior en la actualidad



Por **Andrés Morey Juan**
Administrador Civil del Estado (exc.).
IV Promoción

En la década de los años 1960, se propugna una reforma administrativa en la que frente a la patrimonialización de la organización administrativa por los Cuerpos especiales, se pretende dar importancia a la Administración general, dentro de la distinción entre administración general y especial, ya presente más de un siglo antes. Importancia que tiene como punto clave la creación del Cuerpo Técnico de Administración Civil del Estado (hoy Superior de Administradores Civiles del Estado), junto con el resto de Cuerpos de Administración General. A este cuerpo se le atribuyen las funciones de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior y se le exige titulación superior universitaria o técnica. Al mismo tiempo se prevé la exigencia de un diploma directivo para las plazas, del cuerpo, de mayor responsabilidad.

Testigo soy, en dicha década, del rechazo al diploma de directivo, en una reunión en Tarragona, de unos pocos y significados miembros del Cuerpo recién creado, previa a una reunión y cena, con bastante presencia corporativa, en el Club de Polo de Barcelona, por considerar que los componentes del Cuerpo ya éramos directivos. Con ello se pretendía, por un lado, marcar la clara diferencia, no siempre reconocida, con los Cuerpos Técnico-administrativos a extinguir, en cada Ministerio, y, por otro, consolidar su situación, sin pruebas o cursos, aquellos compañeros que ya ocupaban los puestos de mayor responsabilidad en la Administración central o Madrid. La apertura de los puestos de mayor responsabilidad a toda clase de Cuerpos superiores, a través de su clasificación indistinta y como de libre designación, y la creación de las Comunidades

Autónomas, no sólo acaban con el nivel directivo como administración general propiamente dicha, sino con su propia concepción e importancia.

Pero estos dos hechos, desde la perspectiva de quien ha vivido directamente la evolución de la función pública de las Comunidades Autónomas, en especial de la Comunidad Valenciana, no sólo ha supuesto una nueva e importante presencia de los especialistas, sino una reducción de la Administración general a la mera gestión -pues incluso a este nivel de gestión existe la libre designación-, sino también la desaparición de su condición jurídica o de intervención garante del derecho, dejándola exclusivamente como algo propio de los servicios jurídicos, de modo que la técnica jurídica ha acabado separándose de la Administración general y de las Secretarías Generales Técnicas u órganos equivalentes, para integrarse en Cuerpos de letrados o abogados. Esto hace del nivel de gestión y propuesta superior y de colaboración con el nivel directivo, un nivel totalmente subordinado, sin poder y sin presencia técnica imparcial, y al servicio del poder político; lo que, unido a un nivel directivo de libre designación de pura y dura confianza política, supone que los dos niveles propios de la Administración general, ya no constituyen una función pública fundamentada en las bases del artículo 103.3 de la Constitución, ni garante de los principios del 103.1. El término de **"empleados" públicos** resulta más adecuado que nunca.

Sin embargo, persiste la concepción de la Administración general y su valor como elemento estructural básico de las Administraciones públicas. De otro lado, su carácter de técnica compleja no se

corresponde, pues, con una sola técnica, sino que comprende y utiliza diferentes, por lo que no es patrimonio de una sola titulación; por ello, teniendo como base conocimientos técnicos pertenecientes a diferentes sectores científicos, la técnica de administración general superior tiene una base empírica y de experiencia acumulativa de conocimientos prácticos que hacen de la Administración general una carrera en sí misma, que mantiene conexión con la línea jerárquica y con la multiplicidad de puestos de trabajo con contenidos y funciones diferentes. La condensación y abstracción de estos conocimientos técnicos y prácticos configuran, finalmente, una técnica específica que constituye la función directiva propiamente dicha y que conecta con la Ciencia de la Administración, por un lado, como aplicadora de sus principios y, por otro, como fuente para sus contenidos.

Administración general y función directiva están íntimamente ligadas, tal como la Ley de Funcionarios Civiles del Estado concebía, pero la realidad es muy otra, el mérito y la capacidad no están garantizados, el derecho, salvo en la mera aplicación del procedimiento administrativo y no respecto del contenido de las resoluciones, no es un elemento a garantizar, es problema de los cuerpos jurídicos, y las políticas públicas no son más que la

expresión escrita de la voluntad del poder político, y el proceso garantizador de su eficacia, que viene constituido por la valoración de su viabilidad y por la previsión de los recursos administrativos necesarios para su efectividad o su implementación, ya no importa, es secundario, porque lo principal es el efecto cara a la galería: la aparición de lo decidido en los medios de comunicación y la idea en los ciudadanos de que esta mera decisión supone ya la eficacia. No puede haber Administración pública en una situación como esta, hay mera administración. El empleo público y no la función pública, es la idea maestra del momento. Se ha llegado a una situación similar a la administración privada, considerada como más eficaz, pero precisamente para conseguir la ineficacia de los principios básicos constitucionales de la Administración pública, todo ello firmemente consolidado por el predominio del Poder ejecutivo a través de las mayorías parlamentarias.

En resumen, si el nivel superior de la Administración general coincide con el nivel directivo y el inmediatamente inferior propone poco y gestiona y ejecuta mucho y la libre designación es el sistema de carrera existente, hay servicio al político de turno, no hay Administración pública, salvo allí donde el político deja margen. ■



A vueltas con el temario: una invitación al debate

Por **Javier Fernández Abad**
Administrador Civil del Estado.
XXXVI Promoción. Tesorero de la
Asociación Profesional del CSACE

No corren buenos tiempos para las oposiciones. A la propuesta del Ministro de Justicia de reconvertir el proceso selectivo para jueces y fiscales de hace meses, se ha sumado

el plan, todavía en las cocinas de la Secretaría General para la Administración Pública, que afecta al de nuestro Cuerpo: una Maestría (por no utilizar el anglicismo "Master") a la que se accedería previa

superación de un examen. No pretendo hacer una valoración al respecto, sino que lo dejo para más adelante, cuando la propuesta vaya cobrando forma y firmeza. En este artículo quiero hacer unas reflexiones sobre el actual temario que rige las pruebas selectivas, aun a riesgo de que pueda parecer un debate estéril o anticuado a la vista de los nuevos vientos que soplan.

Seré directo. Creo que nuestro temario es insuficiente y que no se ajusta a la realidad administrativa. Creo que el mismo debería ser reflejo del perfil que se le presupone a un Administrador Civil del Estado, y que, ahora mismo, se encuentra empobrecido a causa del inamovible umbral máximo de temas, que lo limita severamente. Creo que el temario presenta lagunas, insuficiencias que provocan esa discordancia entre el mencionado perfil y los conocimientos básicos que todo ACE atesora tras superar el proceso selectivo.

Pertenezco a la promoción 36, la primera que se examinó con el nuevo programa aprobado por la Resolución de 22 de octubre de 1998, que también comportó un cambio de orientación del último ejercicio. El nuevo temario, que alcanzaba los 202 temas, rigió para los procesos selectivos de 1999 a 2004, inclusive. Incrementó sensiblemente el número de temas del grupo de materias comunes -152 frente a los 80 anteriores- y mantuvo los grupos de materias jurídicas, sociales, económicas y técnicas, si bien con un número inferior de temas -50 frente a 80-. Con la convocatoria de 2005 se volvió al anterior sistema de 160, que se ha mantenido prácticamente inalterado desde entonces.

La reforma de 1999, entre otras cosas, introdujo en el grupo de materias comunes unos bloques de temas extraídos de la parte especial: "Ciencia Política" y "Ciencia de la Administración" de la rama social, "Economía general y Empresa" de la económica, y más amplitud del Derecho Administrativo.

La Resolución justificaba la modificación sobre la base de que los cambios derivados de la consolidación del Estado autonómico y de la integración de España en la Unión Europea, así como la aprobación de la LOFAGE hacían necesaria la adaptación del proceso selectivo para adecuarlo a las funciones propias de los distintos ámbitos en los que los ACE desarrollan su carrera profesional.

Entiendo que ahí se refleja la clave del asunto. Es decir, en 1999 se consideraba que existía un "contexto de transformación" que requería la

adecuación del temario a la realidad. ¿Había concluido ya ese contexto en 2005 cuando se decidió podarlo y devolverlo a su estado anterior? Adecuar a la realidad es adaptar el temario a las novedades normativas, de organización y de funcionamiento que se produzcan, y, por supuesto, mantener las adaptaciones. Pero, a mi modo de ver, el imperativo de la actualización no procede únicamente del BOE o de las directrices que provengan de Bruselas, sino de la realidad administrativa que nos rodea.

Veamos. Es por todos sabido que nuestro Cuerpo no tiene puestos reservados en exclusiva, y que no es un Cuerpo especial sino generalista que realiza a nivel superior las actividades comunes al ejercicio de las funciones administrativas y que desarrolla su trabajo en la totalidad de la Administración del Estado. Ello significa que no está circunscrito a determinados Ministerios, áreas de actividad o servicios públicos sino, al contrario, que desempeña su papel en cualquiera de ellos. Profundamente ligado a lo anterior es que formamos un Cuerpo de origen y proyección multidisciplinar que no se identifica con una rama concreta de conocimientos sino con un abanico muy amplio de materias, capacidades y habilidades cuyo común denominador es la orientación y problemática de la Administración Pública. El temario debe hacerse eco, por tanto, de toda esta diversidad de ámbitos y materias en las que el Administrador Civil desarrolla su carrera, y esto, sencillamente, no está sucediendo. Para muestra, un botón. En la actual Comisión Nacional de Competencia hay una nutrida representación de compañeros, incluso a nivel de Subdirector General. Otro tanto sucede en la Subdirección General de Comercio Interior del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Sin embargo, en el temario no aparece ni un solo tema sobre el Derecho de Competencia, nacional o comunitario, ni sobre el comercio interior (salvo la referencia del tema 39 al comercio como subsector dentro del sector terciario) ¿Por qué no hay, entonces, un tema sobre estas materias que dé a conocer a futuros recién ingresados estos ámbitos de la Administración y les invite a elegir esos destinos a lo largo de su carrera?

Más aún. Todavía se nos conoce como Técnicos en Administración Civil. Según la Real Academia de la Lengua, técnico es la persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte. Un técnico en Administración Civil, por tanto, es una persona experta o versada en ella, conocedora de

mediante qué normas se rige, de cómo se organiza y de cómo funciona. Si esto es así, debe haber un fondo de temas básicos, comunes a todo Administrador, sea cual sea la rama por la que acceda, que den cuenta de lo anterior. No se puede admitir, por ello, que los temas sobre gestión de personal aparezcan hoy únicamente en la parte especial por rama jurídica (temas 51 a 54). ¿Es que los provenientes de las restantes ramas no tienen el derecho y la obligación de conocer cuál es el régimen al que están sujetos en cuanto que empleados públicos?

Por lo mismo, materias constitutivas del Derecho Administrativo especial sólo aparecen en la parte especial de la rama jurídica, y únicamente circunscritos a medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo, y telecomunicaciones, televisión y radiodifusión. Nada hay de aguas, minas, montes, costas, carreteras, puertos, aeropuertos, ni sector energético, transportes, propiedad industrial o intelectual. Se da así el absurdo de que un funcionario recién ingresado accede al Ministerio de Fomento sin tener una idea mínima previa de la actividad administrativa que en él se desarrolla.

¿Cómo se puede ser experto en Administración si sectores enteros de su actividad permanecen excluidos de nuestro temario? Es como si hubiera un auténtico pavor a sobrepasar la sacrosanta cifra de los 160. Lo que se arguye últimamente es que la Administración de ahora, más tecnificada, más negociadora y con políticas públicas que exigen distintos niveles de ejecución e impacto, demanda Técnicos con aptitudes muy variadas, que van más

allá de la mera capacidad memorística. El énfasis no debe ponerse, por tanto, en el número de temas, sino en el desarrollo de otras potencialidades. Tan es así, que le oí decir a una Secretaria General para la Administración Pública que nosotros no somos Abogados del Estado, sino que somos otra cosa. Si ya lo sé, oiga. No somos Abogados del Estado, ni Letrados ni Inspectores ni Interventores. Salta a la vista, con solo ver la ausencia total de cualquier atisbo de Derecho Privado o Tributario en nuestro temario. Eso es evidente. Pero lo que no quiero es que seamos unos indocumentados o unos **Todo A Cien**, como burlescamente se nos conoce. Por supuesto que debemos desarrollar y utilizar todas esas otras aptitudes, pero estimo que las mismas necesitan una base de conocimientos que las sustente y canalice, o de lo contrario pueden tornarse en improvisación, imprevisión e imprecisión.

Acerca del efecto que provocaría sobre la masa de opositores de otras ramas distintas a la jurídica una hipotética ruptura del equilibrio numérico entre materias comunes y especiales, acompaño una tabla anexa en la que he sombreado las promociones que se examinaron con el temario amplio. Los datos de los últimos años muestran que tras regresar al temario reducido ha habido un fuerte repunte de los aprobados por rama social en 2006, pero no es menos cierto que la tendencia alcista ya se inició con el temario anterior y también puede ser debida al mayor número de plazas que se han ofertado a partir de ese año. Las ramas técnica y económica han seguido presentando un comportamiento parecido.

Promoción	Jurídica	Social	Económica	Técnica	Total
44	29	9	2	1	41
43	49	8	1	2	60
42	43	14	4	0	61
41	31	8	2	0	41
40	22	7	3	1	33
39	21	4	1	0	26
38	19	5	0	1	25
37	23	2	0	0	25
36	23	1	0	1	25
35	20	3	1	1	25
34	17	4	1	3	25

Sea como fuere, diseñar el temario ideal no es algo que me corresponda a mí, sino a todos cuantos integramos nuestro Cuerpo, a través de un debate abierto y calmado en el que no se pierda nunca de

vista la realidad de la vida profesional de un Administrador Civil del Estado. Y, por favor, incluyamos un epígrafe en alguna parte sobre la historia de nuestro Cuerpo. Qué menos. ■

Un organismo regulador: La CNC



Por **Borja Castromil Lassala**
Administrador Civil del Estado.
XXXVIII Promoción

En este mes de septiembre se ha cumplido un año desde la entrada en vigor de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Esta ley creó un nuevo organismo en la Administración del Estado: la Comisión Nacional de la Competencia, y extinguió y refundió para ello a los que eran los órganos encargados de preservar la competencia en los mercados: el Servicio de Defensa de la Competencia (Dirección General de Defensa de la Competencia en el MEH) y el Tribunal de Defensa de la Competencia. Por tanto, se adoptó un modelo de autoridad única, siendo el propio de la Comisión Europea y de algunos otros países comunitarios.

Un año después desde que entró a funcionar la CNC (1 de septiembre de 2007), es una ocasión para dar a conocer el trabajo en el que varios compañeros, tanto del Servicio como del Tribunal, hemos dedicado en la elaboración de la normativa y la organización de su constitución, estructura y funcionamiento interno.

Empezando por la normativa, comenzaré diciendo que ha sido un proceso largo, impulsado desde la Dirección General y que ha comprendido tres normas en total: la citada Ley, un Reglamento de desarrollo y un Estatuto regulador de la entidad creada. En cuanto a la Ley, se publicó previamente un Libro Blanco en enero de 2005, que tras su consulta pública, dio lugar a los primeros borradores del Anteproyecto de Ley. Éste pasó por el Consejo de Ministros por primera vez en marzo de 2006, y se terminó aprobando el Proyecto en agosto del mismo año, tras hacer una consulta pública por Internet a todo el sector. Durante el proceso legislativo parlamentario hubo que revisar 212 enmiendas en el Congreso de los Diputados y 137 en el Senado. En lo que respecta al Reglamento y al Estatuto, ambos

fueron aprobados en febrero de 2008. El Reglamento (R.D. 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia) sirvió para aglutinar los dos reglamentos que regían antes fundamentalmente, y al igual que la Ley, transponer normativa europea en nuestro ordenamiento. El Estatuto (R.D. 331/2008, de 29 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto de la Comisión Nacional de la Competencia) ha sido una labor también de producción normativa muy interesante, sobre todo desde el punto de vista de modernización administrativa.

En cuanto al proceso de constitución de la CNC, su naturaleza sólo podía configurarse desde la disposición adicional décima de la LOFAGE. En efecto, esta disposición sirve para amparar la llamada "Administración independiente" y a los también llamados, sobre todo en el ámbito del Derecho comunitario, "organismos reguladores", cuya función es regular a los operadores económicos que hay en el mercado correspondiente, como la CNMV, la CMT y la CNE. A estas entidades se les reconoce autonomía propia e independencia funcional. También hay que incluir a la recién creada Comisión Nacional del Sector Postal y en determinados sectores se prevé la creación posible de nuevos reguladores (audiovisual, ferroviario...) lo que manifiesta esta tendencia administrativa.

Ya en lo que concierne a la estructura y funcionamiento interno de la CNC, apuntaré algunas peculiaridades de tipo más administrativo:

Primero, su estructura administrativa. Naturalmente había que configurar un organigrama a partir de los existentes en el Servicio de Defensa de la Competencia, como antigua Dirección General ministerial, y el organismo autónomo Tribunal de

Defensa de la Competencia. Se optó finalmente por integrar a los dos con una estructura piramidal bajo la dirección y representación del Presidente de la CNC. Pero teniendo en cuenta que entre las funciones de defensa de la competencia está la sancionadora, como especial particularidad se mantiene la separación legal entre las funciones de instrucción y resolución de expedientes mediante la separación funcional del órgano de instrucción (Dirección de Investigación, que sustituiría al SDC) y el de resolución (Consejo, sustituyendo al TDC). Esta particularidad no es común en otros organismos reguladores. Asimismo se han creado nuevos órganos: una Secretaría General para funciones de gerencia, una Asesoría Jurídica y otra Dirección de carácter técnico para la elaboración de estudios, análisis económico y de mercados, informes sobre proyectos normativos, ayudas públicas, etc., órganos en los que han ingresado recientemente varios compañeros.

Segundo, la cuestión del personal. El Banco de España, la CNMV, la CMT y la CNE tienen plantilla de personal laboral. La CNC se adhiere a la regulación del Estatuto Básico del Empleado Público (justo nada más entrar en vigor éste) y se compone, con carácter general, de personal funcionario para las funciones de ejercicio de las potestades públicas o salvaguarda de los intereses generales, integrando al personal funcionario proveniente del SDC y TDC. En éste no se ha dejado de lado a funcionarios de nacionalidad española de Organismos Internacionales en los términos del artículo 58 del Estatuto Básico del Empleado Público. Pero también

se sirve de las otras modalidades de personal, con lo que gana en flexibilidad a la hora de reclutar expertos tanto del sector público como del sector privado (abogados, economistas ...). Por una parte, puede contratarse personal laboral temporal para realizar trabajos de especial contenido técnico. Así se ha hecho ya con personal informático. Por otra parte, el personal eventual para funciones de confianza y asesoramiento especial no reservadas a funcionarios de carrera, como también ya se ha previsto para asesores de altos cargos. Incluso, se reserva la posibilidad de añadir personal en formación, sin vinculación jurídico-laboral, a través de becas predoctorales o posdoctorales.

Tercero, las Comunidades Autónomas también pueden crear sus autoridades de competencia para ejercer algunas competencias concretas. Ya lo han hecho las siguientes: Cataluña, País Vasco, Madrid, Galicia, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Aragón, Murcia, Extremadura y Andalucía. En algunas de estas Administraciones autonómicas se ha planteado importar este modelo de organismo regulador (por ejemplo, en Cataluña hay un proyecto de ley de crear la Autoritat Catalana de la Competència).

Las funciones que caben desempeñar en la CNC abarcan muchos perfiles: técnico, instrucción de procedimientos administrativos, asesoría jurídica, internacional, gestión administrativa, directivo, etc. No en vano, desde los antiguos SDC y TDC hasta la actual CNC se ha casi duplicado el número de TACs, lo que muestra el trabajo interesante e intenso en este organismo de reciente creación. ■

Notas sobre la crisis financiera y el modelo económico

Por **Raúl Saugar Álvarez**

Administrador Civil del Estado. XLI Promoción

El 11 de septiembre de 1929, en plena caída libre de los valores bursátiles, el Wall Street Journal recurría a Mark Twain en su habitual cita diaria como llamamiento casi desesperado para

que sus lectores aplacaran la tendencia natural de sus impulsos: *"no enajenéis vuestras ilusiones; cuando se hayan ido aun podréis existir, pero habréis dejado de vivir"*.

Lo cuenta el economista John Kenneth Galbraith ¹, fallecido recientemente, quien señala que desde 1637, año en que podemos datar una de las primeras crisis de alcance internacional, la de los bulbos de tulipanes holandeses ², se han producido quiebras especulativas periódicas en base a un proceso recurrente: "se presenta un alza de los precios, ya sea en valores, bienes raíces, obras de arte o en cualquier otra cosa. Este incremento atrae tanto atención como compradores, lo que produce el efecto ulterior de que los precios sean aún más altos. Las expectativas generadas quedan de este modo justificadas por la acción misma que hace subir los precios. El proceso continúa y el optimismo generado por el efecto que tienen en el mercado acaba siendo algo que está al orden del día. Los precios aún suben más y entonces, por razones que serían objeto de un debate interminable, el proceso acaba. El descenso resulta siempre más súbito que lo fue el incremento y, además, un globo que ha sido pinchado no se desinfla de un modo ordenado ³."

Una vez más nos hemos encontrado ante una de esas quiebras económicas especulativas que periódicamente han hecho temblar las sociedades modernas. En estas páginas, intentaremos responder a algunas preguntas que se nos plantean en el momento presente, sin más ánimo que el de colaborar a una comprensión general de los sucesos acontecidos durante los últimos meses. Cuál ha sido el origen y desarrollo de la actual crisis, según el proceso básico descrito por Galbraith, y por qué ha adquirido dimensiones sin precedentes; qué papel ha jugado el sistema financiero; y finalmente, qué soluciones se han planteado institucionalmente para afrontarla.

¹ Vid. John Kenneth Galbraith "The Great Crash 1929". Houghton Mifflin Company, Boston. 1954.

² En el siglo XVII, Holanda vivió una de las peores crisis económicas de su historia. El alto aprecio de las clases altas por la belleza de los tulipanes, introducidos en el país desde Asia un siglo antes, hizo que estos se elevaran hasta precios increíbles, superiores en muchos casos a los de inmuebles en algunas de las principales ciudades del país. En 1637, en plena euforia inversionista, los precios de los bulbos –que cotizaban como futuros, incluso antes de haberse producido– tocaron techo, llegando a pagarse hasta mil florines por bulbo, (aproximadamente cien mil euros actuales). Cuando ese mismo año una subasta de bulbos terminó sin compradores la burbuja especulativa estalló y miles de personas quedaron en la ruina).

³ Vid. John Kenneth Galbraith, op. cit.

EL DETONANTE DE LA CRISIS Y SU DESARROLLO POSTERIOR

Años de fuerte crecimiento desde mediados de los noventa habían generado un clima de optimismo económico casi ilimitado; buenas condiciones macroeconómicas, entre ellas, tipos de interés y tasas de inflación muy reducidos, propiciaron un escenario donde el beneficio económico inmediato y el acceso fácil al crédito eran rasgos definitorios. En los Estados Unidos los bajos tipos de interés se vieron acompañados de una serie de políticas públicas de promoción de la adquisición de vivienda en propiedad, dirigidas a amplios sectores sociales. El panorama en aquel país se completaba con la escasez de normas reguladoras de los préstamos hipotecarios y con un sistema en el que el bien hipotecado aparece como única garantía del pago del préstamo ⁴. En ese contexto, las entidades financieras concedieron préstamos hipotecarios de manera casi inmediata y sin apenas más requisitos que un documento de identificación personal; la práctica totalidad de los solicitantes, incluidos aquellos que por historial de desempleo, bajos ingresos o ausencia de otros bienes podrían ser considerados de alto riesgo de impago, disfrutaron de préstamos con garantía hipotecaria para la adquisición de viviendas. Mientras se concedían cientos de miles de préstamos de alto riesgo, el precio de la vivienda continuó al alza. Sin embargo, pronto empezaron a surgir los problemas. Las fuertes presiones inflacionistas requirieron un endurecimiento de la política monetaria de manera que a partir de mediados de 2006, los tipos comenzaron a subir, repercutiendo a renglón seguido la subida en los préstamos hipotecarios. Al mismo tiempo la ralentización de la economía supuso el aumento del paro y la gran cantidad de viviendas construidas hizo que la oferta superase a la demanda. A ello podemos añadir algún otro dato, como que el nivel de ahorro de las familias norteamericanas había descendido desde el 7% hasta niveles por debajo de cero. Todos estos factores colocaron a muchas familias en situación de insolvencia y a muchas entidades con grandes carteras de viviendas, producto de la ejecución de los impagos y de la caída de la demanda, en un

⁴ Es decir, el deudor sólo responde con el bien hipotecado. A diferencia de España, donde, recordemos, se responde conforme al 1911 del CC, con todos nuestros bienes presentes y futuros, salvo que se haya pactado lo contrario.

momento en que los precios sufrían un vertiginoso descenso.

Hasta aquí nada nuevo, nos diría Galbraith, el proceso típico de toda burbuja especulativa y los efectos también típicos para quienes asumieran riesgos y para los trabajadores y sectores económicos dependientes directa o indirectamente del epicentro de la crisis. Sin embargo, sus efectos no se detuvieron ahí, sino que se extendieron rápidamente al conjunto del sistema financiero y finalmente a la economía real ¿Cuáles fueron entonces los motivos de este rápido contagio y por qué esta crisis ha sido considerada como la mayor y más compleja del capitalismo desde la de 1929, resultado sus repercusiones tan devastadoras para el conjunto del sistema financiero y la economía mundial?

Al menos cinco factores, algunos de los cuales ya se han apuntado, contribuyeron a la extensión y amplificación de la crisis:

1. **Una política laxa de concesión de crédito por parte de las entidades.** En primer lugar, la política de concesión de créditos por la mayoría de las entidades no incluía prácticamente ninguna exigencia, ningún requisito (garantías reales, trabajo estable, etc.) para aquellos que acudían a pedir un préstamo. No existía tampoco regulación en la materia, ni las entidades se hallaban incentivadas para exigir ya que como veremos después no asumían el riesgo de impago, sino que lo trasladaban.
2. **La utilización sin apenas límites de complejos instrumentos de titulización.** Los prestamistas encontraron la manera de quedar inmunes ante posibles impagos. A través de sociedades interpuestas, plenamente legales, llevaron a cabo la titulización de los préstamos que concedían con lo que traspasaban esos riesgos a los suscriptores de esos títulos. La titulización es un vehículo excelente para movilizar recursos en función de los distintos riesgos que se esté dispuesto a asumir, siempre y cuando, claro está, la asunción de riesgos esté perfectamente delimitada. Al mismo tiempo, mientras titulizaban los ya concedidos, las entidades pidieron dinero prestado, dada la facilidad general del crédito, otorgando nuevos préstamos con las sumas prestadas en base el mismo sistema, alcanzando de esta manera un elevadísimo nivel de apalancamiento.
3. **La enorme asunción de riesgos por parte de los compradores de títulos.** Por su parte, los compradores de esos títulos, en la mayoría de las ocasiones también entidades financieras de todo el mundo, asumieron los altísimos riesgos de impago de los préstamos hipotecarios titulizados. Tres factores resultan aquí determinantes:
 - En primer lugar, las agencias de calificación otorgaron buenas, cuando no máximas calificaciones a los productos titulizados. Como ha señalado el reciente informe Larosière encargado por la Comisión Europea ⁵, el conflicto de intereses entre las agencias que califican y los calificados resulta evidente.
 - En segundo lugar, en un escenario de elevada liquidez y bajos rendimientos, los inversores buscaron cada vez más productos que ofrecieran mayores rentabilidades, con lo que instrumentos cada vez más arriesgados, como las titulaciones de créditos con alto riesgo de impago encontraron alojamiento fácilmente.
 - Del mismo modo, las remuneraciones de los altos ejecutivos se hallaban vinculadas a la obtención de máximos beneficios en el corto plazo, lo que sin duda no supuso un incentivo para el control y la diligencia debida en sus funciones.
4. **El incorrecto funcionamiento de las normas de contabilización de los riesgos,** que además ayudaron a crear un verdadero "sistema bancario en la sombra" ⁶, donde la falta de transparencia en la información contribuyó al desconocimiento de la situación de las contrapartes y a la extensión de la desconfianza.
5. **La ausencia de adecuada supervisión.** Finalmente, muchos de los organismos públicos encargados de la supervisión, especialmente en Estados Unidos, no consideraron que ninguna de estas prácticas fueran peligrosas, infravalorando claramente los riesgos.

⁵ En octubre de 2008, el Presidente de la comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, encargó a un grupo de sabios, presidido por el antiguo gobernador del Banco de Francia, Jacques de Larosière, la elaboración de un informe sobre las reformas necesarias en la regulación y supervisión financiera europea. El informe final vio la luz el pasado 25 de febrero.

⁶ Informe Larosière encargado por la Comisión Europea.

Todos estos elementos, claves para el contagio a entidades de todo el sistema financiero mundial, condujeron el pasado otoño a un clima de desconfianza a la que contribuyeron decisivamente, de nuevo, las agencias de calificación con la rebaja casi generalizada de sus calificaciones o *ratings*, así como la decisión del Tesoro estadounidense de no salvar de la quiebra al todopoderoso banco de inversión Lehman Brothers. Esta situación se tradujo finalmente en las enormes dificultades de las entidades para encontrar financiación en los mercados interbancarios creando una crisis de liquidez a gran escala extendida al conjunto de la economía real, necesitada de financiación ⁷.

EL PAPEL DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA CRISIS

Resulta casi unánimemente aceptado que la función esencial del sistema financiero es la adecuada asignación de los recursos financieros; es decir, "la canalización del ahorro que generan las unidades económicas con superávit, hacia los prestatarios o unidades de gasto con déficit" ⁸. Este gasto se materializará finalmente en inversiones o en actividades de mero consumo. La eficiencia del

⁷ Desde entonces se han sucedido las intervenciones de gubernamentales en diversas entidades, bien para asumir su administración, bien para reforzar su estructura de capital a través de diversos instrumentos; del mismo modo se han establecido diferentes medidas de garantía con el fin de aumentar la confianza y proveer de liquidez al sistema; medidas que van desde el incremento de los niveles de cobertura de los fondos de garantía de depósitos hasta el establecimiento de fondos para la compra de capital y activos bancarios o el establecimiento de avales.

En España se han tomado las siguientes medidas:

- Aumento del nivel de cobertura de los Fondos de Garantía de Depósitos hasta 100.000 € por titular.
- Creación de un fondo para la adquisición de activos con un tope máximo de 50.000 millones €.
- Previsión de hasta 100.000 millones € en avales para entidades de crédito.

⁸ Vid. Varios autores. Sistema Financiero Español. 2005. Los dos ejemplos más sencillos de esto lo constituyen la captación de fondos reembolsables del público por parte de las entidades de crédito para la concesión de préstamos o créditos y la emisión de títulos, como las acciones de una sociedad anónima, fracciones del capital social que forman su pasivo propio y son un activo para los propietarios de las mismas.

sistema la determina el mayor o menor flujo de recursos de ahorro canalizado hacia la inversión productiva y su adaptabilidad a las preferencias de los ahorradores de manera que incentive un determinado volumen de ahorro. De esta manera se propicia la inversión y el crecimiento económico. En definitiva, según R. Termes, un sistema financiero eficiente es aquel "capaz de captar ahorro en estimulantes condiciones de remuneración, liquidez y seguridad, al objeto de prestar a los demandantes de fondos los recursos así obtenidos en razonables condiciones de precio, cantidad y plazo" ⁹.

Una segunda función, no menos importante, es la de contribuir a la estabilidad monetaria y financiera, es decir la de evitar crisis importantes del sistema y sus principales actores, y conseguir una evolución adecuada de las principales macromagnitudes económicas.

Para cumplir correctamente estas dos funciones, el sistema financiero en las economías capitalistas se basa en el libre juego de los mecanismos de mercado con un determinado control público, en el que se hallan incluidas una serie de reglas de necesario cumplimiento, que configuran el núcleo último de la política financiera de un país. Y aquí radica siempre uno de los debates más controvertidos: el nivel de presencia del Estado, su participación en la toma de decisiones económicas y más concretamente la existencia de más o menos normas que regulen el funcionamiento de los mercados. Como demuestra la influencia en la propagación de la crisis financiera de los cinco factores que anteriormente se han analizado, durante los últimos años la desregulación financiera, la disminución de las decisiones públicas sobre los marcos en que habían de desarrollarse las actividades financieras, ha sido, más que un hecho, la principal característica del sistema. A estas alturas, parece generalmente aceptado que el sistema financiero no sólo no ha cumplido su función, atenuando la crisis, asignando eficientemente los recursos y garantizando la estabilidad, sino que ha actuado como un verdadero ventilador, amplificando sus efectos, y actuando como rápida vía de transmisión para entidades de todo el mundo financiero. Un nuevo escenario de mayor y mejor regulación financiera, en definitiva, de más y mejor

⁹ Vid. R. Termes. "El sistema financiero en la recuperación de la economía española", *Papeles de Economía Española*, nº 62, 1995.

presencia del Estado, se vislumbra como imprescindible.

LAS SOLUCIONES INSTITUCIONALES. G-20

A la luz de los acontecimientos hasta aquí expuestos, del desarrollo de la crisis financiera y especialmente de sus repercusiones en el crecimiento económico y el empleo, los asistentes a la reciente Cumbre del G20 celebrada en Londres el pasado 2 de abril acordaron actuar conjuntamente. Consideraron imprescindible restaurar la confianza, el crecimiento y la creación de empleo y para ello, necesario, el fortalecimiento de la regulación financiera, la refundación las instituciones financieras internacionales y la promoción de la inversión y el comercio mundial. Estímulos fiscales, regulación financiera y comercio como pilares de la recuperación y la prevención de futuras crisis.

Concretamente para fortalecer el sistema financiero se establecerá un nuevo Consejo de Estabilidad Financiera que colaborará con un Fondo Monetario Internacional reforzado para crear un sistema de alertas sobre riesgos financieros y macroeconómicos. Del mismo modo, se ha acordado extender la regulación y el control en todas las instituciones, mercados e instrumentos financieros con importancia sistémica. El caso paradigmático, a falta de apreciar su verdadero alcance, es la previsión de una primera regulación de los *hedge funds* (fondos de alto riesgo). Entre otras medidas también destacan las de establecer nuevos y rigurosos principios en materia de compensación entre entidades, promover sistemas de remuneración de directivos sostenibles y la responsabilidad social corporativa de las entidades, mejorar la calidad, cantidad y consistencia del capital de las entidades bancarias, incluyendo normas contra el exceso de apalancamiento y las provisiones anticíclicas ¹⁰.

¹⁰ Las provisiones anticíclicas son dotaciones obligaciones de recursos propios que pueden ser exigidas a los bancos para garantizar su solvencia en momentos de crisis financieras. El Banco de España ha sido de las pocas instituciones mundiales que las venía exigiendo, por lo que la situación del sistema financiero español ha demostrado ser, en términos generales, más resistente ... El ejemplo de las provisiones del BdE ha sido citado en todos los foros mundiales desde G-20, Larosière, etc.

Finalmente, actuar contra las llamadas jurisdicciones no cooperativas, algunas de las cuales se encuentran en la UE, reformar los estándares internacionales de contabilidad para una mejor valoración de activos y de provisiones necesarias en función de los riesgos y establecer una verdadera regulación de las Agencias de Calificación, que prevenga los conflictos de interés son asuntos considerados prioritarios por los líderes del G-20.

CONCLUSIÓN

Parece pues que Galbraith no se equivocó y que una vez más en la historia una nueva burbuja especulativa aparece como detonante de una quiebra económica, sólo que esta vez su propagación a través del sistema financiero internacional ha producido efectos impensados. Hasta ahora los intentos de poner fin a esos efectos a través de medidas fiscales de aplicación inmediata han resultado infructuosos y pronto comprobaremos si existe verdadera voluntad política detrás del anuncio por el G-20 de algunas reformas estructurales del sistema, cuya aplicación, se encargará de seguir el mismo G-20 a finales de este año.

Mientras, algunas voces reclaman una reforma más profunda del sistema financiero que, en todo caso, implique mayor y mejor regulación y supervisión en las entidades, y medidas tendentes a la verdadera eliminación de los paraísos fiscales y a la limitación de los salarios y la fijación de responsabilidades de los directivos. Cada vez más voces se alzan, también, porque no sólo se reformen aspectos concretos del modelo, sino la filosofía económica que lo sustancia e incluso el propio concepto de crecimiento económico. Esas voces reclaman un nuevo modelo productivo y de consumo, más razonable, que valore correctamente el factor trabajo y opte por la educación, la formación y la utilización razonable de los recursos. Algunas, incluso, reclaman un orden económico y financiero internacional más justo. Estas voces, hayan leído o no a Mark Twain, seguro que no están dispuestas a enajenar bajo ningún motivo sus ilusiones. ■

como ejemplo de medida a seguir a partir de ahora para fortalecer la solvencia de las entidades financieras.

ACEs en el Ministerio de Justicia



Por **Luis P. Villameriel Presencio**
Administrador Civil del Estado.
XXII Promoción

Durante los últimos cinco años he desempeñado el puesto de Secretario General Técnico del Ministerio de Justicia. Tras mi reciente cese, me pide el presidente Julio Fuentes unas breves reflexiones para publicarlas en esta revista, a modo de balance de la experiencia.

Empezaré por las conclusiones. Creo que el Ministerio de Justicia (MJ) es un buen destino profesional para los Administradores Civiles del Estado. Contamos ya con una larga tradición de compañeros que han ocupado puestos directivos en el MJ. Personalmente me siento orgulloso de pertenecer a ella. Creo que hay que perseverar en esta dirección porque los ACE pueden y deben aportar su bagaje profesional en este ámbito de la actividad pública.

El Ministerio de Justicia se ocupa básicamente de dos cosas. La primera es articular y llevar a cabo la política judicial del Gobierno. La segunda consiste en preparar la agenda legislativa del Gobierno en materia de derecho privado y de derecho penal. A primera vista ambas tareas pueden parecer muy lejanas para un ACE, pero las apariencias a veces son engañosas.

Todo Gobierno tiene que hacer política judicial. Aclaremos los conceptos: la independencia del Poder Judicial es uno de los requisitos de la democracia y por ello el Gobierno tiene vedado interferir en las decisiones de los Tribunales. Sin embargo, en términos políticos es siempre el Gobierno quien responde ante los ciudadanos si el servicio público que presta la Justicia no responde a los niveles de calidad que es razonable esperar. Mejorar el funcionamiento de la Justicia para que responda a las expectativas de los ciudadanos es sin duda una responsabilidad profesional de los Jueces, pero es

también una responsabilidad política de cualquier Gobierno democrático.

No es ningún secreto que en España el servicio público que presta la Justicia es el peor valorado por los ciudadanos en términos comparativos con los servicios que prestan las distintas administraciones públicas. Los mismos profesionales que trabajan en este ámbito, empezando por los Jueces y Secretarios Judiciales, son en general muy críticos con su propia organización. Los niveles de eficiencia y calidad alcanzados por las administraciones públicas españolas, al menos en sus sectores más punteros, son considerados aquí como un ejemplo a seguir. La Administración de Justicia tiene sin duda personalidad propia, pero es permeable para adoptar soluciones organizativas ensayadas con éxito en otros sectores de la actividad pública.

La política judicial del Gobierno no consiste sólo en proporcionar más recursos, sean humanos o materiales, a la organización judicial. Consiste también en redefinir los métodos de organización del trabajo de forma que los recursos se racionalicen y se optimicen. Ello conlleva también realizar reformas legales de carácter procesal, en un esfuerzo por articular procedimientos más ágiles ante los Tribunales. La reforma en curso de los procesos judiciales derivados de los arrendamientos urbanos es aquí un ejemplo claro y muy actual.

El objetivo de reformar y modernizar la Justicia, que es el objetivo central de la agenda del MJ, debe convocar no sólo a Jueces, Fiscales y Secretarios Judiciales, sino también a profesionales procedentes de otros ámbitos de la gestión pública. Creo que los ACE, un colectivo profesional que acumula una alta experiencia en la gestión de organizaciones y servicios públicos complejos, pueden y deben

colaborar desde el MJ en este esfuerzo de reforma. Por poner unos pocos ejemplos, la imprescindible reforma del Registro Civil, la informatización de los procedimientos judiciales hasta conseguir un proceso en soporte digital, o la implantación de sistemas eficientes de organización de los recursos humanos en los Tribunales, son todas ellas tareas donde es muy importante aplicar la experiencia acumulada en otros servicios públicos exitosos.

La segunda gran responsabilidad del MJ consiste en preparar la agenda legislativa del Gobierno en materias que afectan al derecho civil, al derecho mercantil y al derecho penal. El MJ es aquí esencialmente un regulador, y por ello un infatigable promotor de reformas legislativas.

En el imprescindible debate entre la ley y el mercado, el MJ lleva escrito en sus genes la confianza en la ley y en el derecho como instrumentos para conseguir una sociedad mejor. Por eso, quienes consideramos que la Administración –y lo público en general– lejos de ahogar el dinamismo social, protegen los mejores valores de la convivencia, nos sentimos instintivamente a gusto con esta tarea del MJ. No creo que sea el momento de playearse sobre los devastadores efectos que ha

demostrado tener la ausencia de una regulación eficaz. La ley sigue siendo necesaria, y conformar la agenda legislativa del Gobierno es una tarea ciertamente apasionante.

Las leyes reconocen y amplían derechos a las personas, equilibran los intereses en conflicto, protegen a los más vulnerables. En estos últimos años, el MJ ha promovido que puedan contraer matrimonio las parejas del mismo sexo, que sea más fácil acordar la custodia compartida de los hijos en los casos de divorcio, que la violencia de género se castigue con mayor firmeza, que los consumidores y usuarios puedan hacer valer sus derechos más eficazmente ante los Tribunales. También ha promovido que la respuesta penal frente a los menores de edad que cometen delitos siga siendo humanitaria sin dejar de ser punitiva, y se ha esforzado en trabar la arquitectura legal que permitirá que la Unión Europea sea un espacio de seguridad y de justicia compartida.

Concluyo por donde empecé, invitando a los compañeros ACE, y especialmente a los más jóvenes, a recalar una temporada en el MJ. Aviso de que los sueldos no son muy altos, pero la tarea resulta muy apasionante. ■



"Sebastián Castellio" fue un humanista suizo que se atrevió a alzarse contra el dictador teológico Calvino en la Ginebra del s. XVI ante la condena de Miguel Servet, arrojando exilio y pobreza pero amante de la verdad y la justicia. Su nombre ha servido de seudónimo a un compañero que, desde el anonimato, autor de la serie de cartas que se pueden leer a continuación.

CARTAS INGLESAS

Carta primera

Querida prima: ya conoces mi pasión y mi entusiasmo por este viaje de estudios que, gracias al INAP, voy a llevar a cabo durante este año.

Conocer el funcionamiento de la alta función pública inglesa, tan prestigiosa y tan desconocida y poder así colaborar a la mejora de nuestro sistema en España, son afanes y retos tan altos para mí que a veces me parece imposible cumplir mis expectativas. Otras veces me parece increíble haber sido elegido entre tantos buenos candidatos para hacer este estudio.

Como sabes, llevo pocos años en la Administración y todos los Administradores Civiles recién ingresados estamos deseosos de grandes puestos, de labrarnos un currículum, de *ser alguien* en el cuerpo. Sin embargo no me lo pensé dos veces cuando me dijeron que podía tener esta oportunidad.

Ya sé que al alejarme de los compañeros, al "perderme" en estudios e investigaciones aflojaré el necesario contacto para que me ofrezcan buenos puestos, para estar "al día". Sin embargo intuyo que algo interesante puedo aprender aquí y que puede ser útil para nuestro país.

Aunque llevo poco tiempo ya he visto, consternado, cómo cada cambio de Gobierno (y a veces con cambios de equipos en el mismo partido político) cientos de compañeros que aceptaron un alto cargo son apartados con desconfianza por los nuevos dirigentes, relegados a un rincón, si no tiene la fortuna de recolocarse en una comunidad autónoma o les han hecho un hueco en las listas electorales.

Sé que en Inglaterra llevan muchos años defendiendo la neutralidad del "Servicio Civil" y cuánto llevan a gala ser funcionarios de la Corona (en España diríamos del Estado) y no del gobierno de turno.

A medida que avance en mis resultados te prometo seguir escribiéndote. Confío en tu buen juicio para matizar mis excesos o despejar dudas que me surjan. Ya sé que no conoces a fondo nuestra AGE, pero como persona de mundo y avisada, quizás sea mejor así: no estarás condicionada por el corporativismo ni los intereses particulares.

Las primeras cosas que me van llamando la atención es que los ingleses han creado una Comisión de la Corona (en España sería quizás una comisión parlamentaria) encargada de vigilar la correcta aplicación de los principios de mérito y capacidad, no sólo en el acceso a la función pública sino en los nombramientos discrecionales, han escrito un código que explicita qué pueden y qué no pueden hacer los asesores eventuales de los altos cargos respecto a los funcionarios para no menoscabar su neutralidad y que existe un Ombudsman o Defensor del Pueblo de los funcionarios para que denuncien eventuales presiones en pro de intereses del partido gobernante y no del interés público, que siempre creí que era nuestra principal tarea como administradores civiles. De todos estos aspectos tratarán mis próximas cartas.

Ahora que en España se está regulando el Estatuto del Directivo Público Profesional me parece que estas cosas nos impedirían inventar la rueda y nos darían un marco muy interesante, dado el temor de nuestros compañeros de "pasarse" con las demandas ante los políticos y las inveteradas acusaciones de cortoplacismo y corporativismo con las que se nos quiere neutralizar.

El que casi desde hace 150 años en el Reino Unido se esté trabajando estos temas puede dar solidez a las demandas de un modelo similar adaptado a nuestra idiosincrasia pero que no renuncie a lo básico: garantizar nuestra profesionalidad, nuestro compromiso con los intereses generales y nuestra capacidad de trabajar honestamente con cualesquiera Gobiernos que salgan de las urnas.



Hoy estamos, desgraciadamente, bastante lejos de habernos ganado esta consideración. Sé que nos toca pelearlo y nadie nos lo va a regalar, ya que el ecosistema actual, incluso aceptado pacíficamente con los compañeros, es que cuando el Gobierno llega pone a "su gente" y cesa a los anteriores. Ojalá llegue un momento en que cualquier Gobierno nos vea como "los profesionales" de lo público y nos respete sin exigirnos fidelidad política ni personal.

Yo intentaré que mis estudios sobre la situación inglesa "iluminen" sobre que en otros países "de nuestro entorno" lo han conseguido y que también en España, donde tantos avances se han producido en estos años, también lo consigamos.

Un cariñoso saludo. Tuyo.

Sebastián Castellío

Carta segunda

Querida prima:

No sabes la desazón que me han causado las noticias que me mandas, en tu carta de respuesta, sobre los cambios en el Ministerio de Cultura del gobierno en España.

Como Penélope, la mujer de Ulises, una vez más destejemos en el telar lo que habíamos conseguido: se cesa en el INAEM a un profesional unánimemente reconocido en el sector (ya es raro que eso ocurra) y se nombra a un amigo del ministro que no tiene empacho en reconocer en la prensa que no conoce bien los problemas del sector y que lo primero que va a hacer es enterarse ¡Cuando quedan ocho meses de legislatura! ¡Vaya comienzo del nuevo ministro!

Precisamente en el ámbito cultural, donde mas esfuerzos se están haciendo para profesionalizar la dirección museística, para proponer cosas tan novedosas como que a los candidatos a director se les pida un proyecto museístico, participe el Consejo rector y de apoyo social del museo y no sea un "botín" partidista más. En fin, qué pena. Hay que seguir luchando.

Creo que, junto a la clásica reivindicación de nuestro Cuerpo de cumplimiento riguroso de la reserva de los puestos directivos a funcionarios, debemos comenzar a exigir con igual rigor la cobertura de los mismo conforme a lo que dice el Estatuto Básico: publicidad, concurrencia, mérito y capacidad. De otra manera parece que defendemos un prurito funcional y no la profesionalidad: ¿Vale para ocupar un puesto de Director General de Bellas Artes cualquier funcionario, aunque sea del cuerpo de Ingeniero de Minas? Salvo para algún venturoso anarquista a quien lo de las minas en la cultura le encantaría, creo que no.

Hoy he tenido la primera reunión con mi tutor, Mr. Hinley. Es un veterano Civil Servant, imbuido de todos los principios no escritos que han dado fama al servicio civil inglés. Me hace gracia cómo su pragmatismo y claridad de ideas, en la gran tradición intelectual inglesa, se acomoda con mi idea preconcebida de los altos funcionarios ingleses. Hasta su atuendo, informal y elegante a la vez, tan alejado del estiramiento que caracteriza nuestra forma de vestir considerada elegante en España, me gusta. Me ha recomendado la lectura de algunos textos básicos para entender la tradición del servicio civil. Apenas hace unos años han empezado a codificarse y a regularse en detalle cómo deben ser las relaciones entre ministros y funcionarios permanentes –Officials– (es como decir entre política y Administración), pero las tradiciones y usos no escritos, como sabes, tienen una gran fuerza e importancia en este país.

Evidentemente este es el tema clave cuando hablamos del Estatuto del Directivo Público y es un tema largamente debatido: hasta dónde llega la política y hasta donde la Administración. En Inglaterra han tocado además un aspecto que en nuestro país pasa desapercibido pero tiene la misma trascendencia que aquí: el vaciamiento del servicio civil que supone la proliferación de

asesores, de personal eventual en los departamentos. Sorprende la claridad con la que los ingleses precisan que:

"1. [...] el Personal Eventual agrega una dimensión política al consejo y a la ayuda disponibles para los ministros mientras que refuerza la imparcialidad política de la función pública permanente distinguiendo la fuente del consejo y de la ayuda políticos.

2. El Código Ministerial también permite a los ministros nombrar a personas con habilidades o experiencia excepcionales de carácter no político para proporcionar consejo o ayuda a los ministros como Personal Eventual salvo para aspectos que se relacionen con la política.

3. El Personal Eventual ayuda a los ministros en las materias donde el trabajo del Gobierno y el trabajo del Partido del Gobierno se solapan y sería inadecuado que los funcionarios lleguen a estar implicados. Son un recurso adicional para el ministro que proporciona apoyo de mayor compromiso político y confianza que el que sería posible de los funcionarios públicos.

5. Los funcionarios eventuales son funcionarios temporales designados bajo artículo 3 de la Orden del Consejo sobre Función Pública de 1995. Están exentos del requisito general de los funcionarios, que deben ser designados en base a su mérito y comportarse con imparcialidad y objetividad políticas de modo que puedan conservar la confianza de los Gobiernos futuros de diverso signo político.

[...] su nombramiento termina cuando cesa el Gobierno que los designó.

7. El Personal Eventual no debe utilizar los recursos oficiales para la actividad política del Partido. Es contratado para servir los objetivos del Gobierno y del Departamento en que trabaja. Es lo que justifica ser pagado con fondos públicos y poder utilizar recursos públicos, y explica porqué su participación en política del Partido es cuidadosamente limitada. Debe actuar de una manera que mantenga la imparcialidad política de los funcionarios y no entre en conflicto con el código de la función pública.

Debe evitar cualquier cosa que pueda razonablemente conducir a la crítica de que está utilizando a la gente pagada de fondos públicos para los propósitos políticos del Partido."

Mi ambición es que en España lleguemos a la madurez necesaria para poder regular con esta misma claridad. En mi próxima carta te contaré cómo algunos escándalos recientes (ocultación de información en la guerra de Irak o correos filtrados con motivos del 11 S) han supuesto importantes revulsivos para el debate en el Reino Unido sobre estas relaciones entre políticos y Administradores Civiles, que tanto nos interesan.

Recibe un cariñoso saludo de

Sebastián

Carta tercera

Querida prima:

¡Qué sorprendentes son estos ingleses! A la vez calmados y ruidosos, miles de pequeños mensajes son subterráneos, llenos de guiños culturales. La entonación y el acento dicen tanto como las palabras y donde crees que se están diciendo un cumplido están envolviendo un puñal en el saludo. No he conocido un pueblo tan capaz como el inglés de incorporar a la vida diaria mil años de historia, de literatura y de costumbres. Todo se recuece cada día y de algún modo está presente.

Como te decía en mi carta anterior, he estado estudiando las polémicas que se generaron en el Reino Unido en torno a la venta de armas a Irak cuando el gobierno de John Major, o las filtraciones de telegramas internos sobre el 11-S. También he analizado, por los efectos que tuvieron en la regulación de las relaciones entre el personal eventual (aquí llamados "especial advisers") y la Función Pública permanente, las investigaciones independientes que se llevaron a cabo con motivo de la muerte de David Kelly (al filtrarse su nombre como fuente de un informe de la BBC que denunciaba las falsedades de la información del gobierno británico sobre las armas de Irak). Afortunadamente en nuestro país no se han producido situaciones tan terribles, pero sí es interesante que te comente las reflexiones sobre el funcionamiento de la maquinaria del gobierno que las investigaciones provocaron.

La necesidad de que los ministros contasen con personal de confianza ya fue sugerida por el Informe Fulton en 1968. Como recordarás, este informe, que es la base de la moderna administración inglesa, atacó sin piedad a los generalistas altos funcionarios, aislados en sus ministerios, surgidos de la élite de Oxford y Cambridge que perpetuaban ... vino a decir, más o menos. Sería, con muchos matices, y quince años antes, como nuestra ley 30/1984 de modernización: simplificación administrativa y de cuerpos y escalas, comienzo del lenguaje tecnocrático, planificación, resultados ...

El personal eventual no planteó grandes problemas hasta la llegada al poder de los laboristas a finales de los noventa. El número de eventuales comenzó a crecer sin control, sobre todo en el Cabinet Office (sería como en nuestro caso en Moncloa) y a duplicarse las tareas: los funcionarios dejaron de desempeñar un papel relevante en el asesoramiento y apoyo a los ministros para quedarse en meros ejecutores. El problema, como se ha destacado aquí, es que los eventuales, que han desplazado a los funcionarios en la formulación de las políticas, no se deben al interés público, sino al interés del partido, casi incluso sólo del ministro que les nombra. Aspiran a una carrera política y, obviamente, no se les exige neutralidad.

Sin duda esta situación, que sinceramente no sé si es tan grave en España, preocupa mucho en este país y plantea serias dudas sobre la capacidad real del "Civil Service" hoy de garantizar su neutralidad.

Obviamente nadie discute la legitimidad democrática ni la capacidad que debe tener el partido que gana las elecciones para ejecutar su política pero, hasta ahora, se exigía al partido ganador

que la ejecución la llevara a cabo a través del aparato burocrático estatal neutral, dando por hecho su lealtad "a cualquier gobierno" y sin necesidad de duplicarlo. Es la ruptura de ese sutil equilibrio o juego de contrapesos (uno más de los que tiene la democracia inglesa) lo que está en juego.

Te confieso, querida prima, que nunca había pensado en este asunto, pero cuando caes en ello, veo que es una terrible lógica de la desconfianza de cada nuevo gobierno en los funcionarios que sirvieron al anterior, lo que roe como un cáncer nuestro sistema de función pública. Por eso se aceptan con esa incomprensible naturalidad los cuatrocientos ceses de Directores Generales, por eso no se acepta con naturalidad la "leal discrepancia" sino "el que se mueva no sale en la foto", expresión mafiosa de nuestra concepción todavía casi de lealtad visigoda ... En fin.

No, no me olvido. Ya se que eres curiosa y que, ¿por qué no?, los cotilleos te entretienen (¿qué bonita palabra esta de "entretienen" verdad?). Te cuento lo de los escándalos. En la tradición inglesa, lo mismo que la jurisprudencia se apoya en el "caso tal versus tal", varios hechos y los informes publicados por las comisiones de investigación independientes que se crearon, han ido generando la *forma* de relación entre funcionarios y políticos. Así, la quiebra de algo como sería nuestra Mutua Madrileña de Seguros, el caso conocido como el "Vehicles and General Affair" en los años 70 o el causado por la fuga de tres presos de IRA de la prisión de Whitemore al acercarlos a Irlanda en 2004 tensionaron al máximo la confianza en que, en un caso de conflicto, la responsabilidad política sería asumida por los ministros quienes internamente depurarían responsabilidades funcionariales. Tanto el ministro John Davies en el primer caso como Michael Howard en el segundo eludieron sus responsabilidades y las cargaron en el alto funcionario encargado directamente del servicio. Los escándalos subsiguientes, la ruptura del principio clásico de responsabilidad del ministro, considerada una "convención constitucional" de la máxima importancia, generaron una presión que llevó a detallar por escrito las responsabilidades y relaciones entre políticos y funcionarios.

Me temo que esta carta se esté alargando demasiado así que, para no abusar de tu paciencia, en la siguiente te contaré más cosas, espero que interesantes para tu espíritu curioso.

Recibe un cariñoso saludo de

Sebastián

Carta cuarta

Querida prima:

Como prometido es deuda, acabo de contarte los efectos que determinados escándalos recientes han tenido en la configuración de las relaciones políticos/Administración en el Reino Unido.

Me hace gracia que las cosas que te voy contando te parezcan, al compararlas con el debate en España (corrupción inmobiliaria, ETA, Estatutos de autonomía) como los relatos que hacía Gulliver en sus viajes. A mí también me lo parece. Desde España, quizás todavía influidos por lo de la "pérfida Albión" franquista, por lo antipático de sus posturas en la UE o por su seguidismo estadounidense, o porque los ingleses que vemos son los paletos de la costa del sol o los hooligans que vienen al fútbol, no conocemos casi nada de los grandes debates que generan. Ojala junto a nuestro orgullo por la difusión del español (a veces un poco paleta también, todo hay que decirlo) nos preocupáramos un poco mas por lo que se dice y se piensa mas allá de nuestro barrio.

En mi carta anterior te comentaba varios sucesos que habían cuestionado seriamente el principio de responsabilidad de los ministerios, ese tradicional anonimato del funcionariado hacia afuera y cuyas responsabilidades se exigían internamente.

El escándalo de la filtración del correo de Jo Moore, asesora del Secretario de Estado de Transportes, Stephen Byers en el año 2001 sobre el manejo de la información en el contexto del ataque terrorista del 11-S, puso de manifiesto la nula capacidad del Subsecretario del departamento, Sir Richard Mottram, para actuar administrativamente sobre la asesora y la falta de aplicabilidad directa del Código de Conducta del Personal Eventual, que aparecía como una bien intencionada serie de exhortaciones sin fuerza vinculante, mas allá de la responsabilidad política. Como ya ocurriera con las filtraciones del caso Ponting y Westland sobre venta de armas, las relaciones entre asesores de prensa políticos y los funcionarios destinados en los gabinetes de prensa de los ministerios volvieron a estar en el "ojo del huracán".

No menos graves fueron las informaciones que revelaron el Informe de Lord Hutton o el posterior de Lord Butler sobre el funcionamiento del corazón político del poder (Gabinete del primer ministro, servicios secretos ...) en la filtración del nombre del informante de Andrew Gilligan, de la BBC, sobre los informes esgrimidos para avalar la intervención inglesa en la guerra de Irak. El escándalo que generó el suicidio de David Kelly provocó las investigaciones citadas en las se describía un funcionamiento absolutamente informal del gobierno, con reuniones que no se documentaban y en las que participaban asesores políticos "de confianza" que eran quien tomaban las decisiones y no los órganos administrativos formalmente competentes, que o no se reunían o lo hacían para santificar decisiones ya tomadas.

No fue por tanto, querida prima, la falta de solidez de los informes presentados por el gobierno ni la demostración de las *advertencias* que se hicieron a cuantos internamente manifestaban serias dudas sobre lo que se estaba presentando, sino el manifiesto desprecio hacia

los cauces formales y el apartamiento de cuantos altos funcionarios pudieran dificultar la puesta en marcha de decisiones políticas tomadas "en secreto" lo que supuso una bofetada pública hacia un Servicio Civil cuya profesionalidad y neutralidad tanto se alababa en los discursos públicos. Estoy convencido que mucho del descrédito de la última etapa del anterior Primer Ministro tuvo que ver con ello.

¿Qué pensar de todo esto? ¿Está peor la función pública inglesa que la española? ¿O es que sabemos menos de cómo funciona el poder aquí que lo que esas investigaciones revelaron del caso inglés?

Nunca deja de sorprenderme Mr. Hinley, mi tutor. Como un sabio socarrón e irónico a veces me formula preguntas aparentemente sencillas pero con una tremenda carga de profundidad. A punto de jubilarse creo que me ha cogido cariño y quiere traspasarme un legado que le pesa: desde los iniciales fulgores del Informe Fulton en el emblemático 68 ha ido pasando por los gobiernos tecnocráticos de Heath, las convulsas transformaciones de las Next Steps de Thatcher y sus privatizaciones, para acabar su carrera en esta decepcionante pirueta moral del laborismo de Blair. Sin embargo, su fe en la ética del Servicio Civil sigue intacta, en la creencia de que cabe un juego de contrapesos entre el gobierno salido de las urnas y un cualificado grupo de funcionarios no sujetos a vaivenes políticos y comprometidos con el interés general.

Lo cierto es que queda poco de ese Servicio Civil que él añora. En los últimos años, tres cuartas partes de los funcionarios están destinados en Agencias, y casi la tercera parte de los integrantes del Senior Civil Service (unos 4000 funcionarios) han sido reclutados de fuera del Servicio Civil. Sin embargo es cierto que los principios están ahí, en los códigos, en las costumbres constitucionales, en el nivel ético que los ciudadanos esperan de sus gobernantes. Por eso es esperanzador que las trampas y los atajos no sean aceptados. El día 3 de este mes, el nuevo Primer Ministro, Gordon Brown, presentó en la Cámara de los Comunes un Libro Verde sobre el buen gobierno en Gran Bretaña ("The Governance in Britain") al debate público y ha propuesto sentar unas nuevas bases del servicio civil.

Los principios volverán al debate y, si esta fascinante historia no ha conseguido aburrirte, prometo contarte en la siguiente carta qué es lo que proponen, la importante participación de los Comités de la Ética en la Vida Pública y de Selección en la Administración Pública, del Parlamento (mil veces más vivo que nuestra mortecina cámara).

Recibe un fuerte abrazo, envuelto en aroma del inevitable té, de

Sebastián

Carta quinta

Querida prima:

Creo que esta será la última carta, salvo que tu infinita curiosidad te incite a pedirme que te cuente mas cosas de las que vaya estudiando. Sabes, ya desde hace tiempo, que, para mí, enseñarte es un placer.

En mi anteriores cartas te contaba los antecedentes, las tradiciones y los textos que han condicionado el desarrollo y última evolución del Servicio Civil inglés y prometía detallarte el papel que determinadas comisiones del Parlamento tenían en el debate público sobre la administración inglesa.

Tienes razón en lo que me contestabas: ¡Qué diferencia con el debate en España, mezquino y alicorto! Aquí la democracia sigue viva, en el sentido de que, sin abandonar el legado tradicional, siguen cociendo a fuego lento los juegos de pesos y contrapesos que son la esencia de la democracia.

Así, existen en el Parlamento inglés dos "Comités" , compuestos por diputados de todos los grupos cuyos informes anuales tienen un gran impacto: la libertad de juicio, no el sectarismo de decir lo que adocenadamente ordene la cúpula del partido, es lo que les ha dado prestigio; el no defraudar a inteligentes y relevantes precedentes, que tanto pesa en el comportamiento en Inglaterra. Estos comités son el "Comité de Estándares en la Vida Pública" <http://www.public-standards.gov.uk/> y el "Comité de Selección para la Administración Pública". http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/public_administration_select_committee/remit.cfm

En los diversos escándalos que han jalonado la vida pública inglesa y en los intensos debates que han provocado, los informes que han ido publicando estas comisiones, verdaderamente imbuidas de libertad de juicio, capaces de enriquecer su trabajo con comparencias de altos funcionarios, directivos de las asociaciones, etc... han supuesto una referencia para funcionarios y políticos y fuente relevante de información para el público. Eso sin contar con la envidiable tradición del nombramiento de comisiones independientes, lideradas por personas cuyo prestigio se juega en la capacidad de poner en aprietos al gobierno que le escoge... ¿Estamos preparados para hacer algo así en España?

Estoy seguro de que también te interesará (¡no se te escapa ni una!) la existencia de un "Comisionado para los Nombramientos Públicos" , independiente del gobierno <http://www.ocpa.gov.uk/> ¿Te acuerdas de que te decía en otra carta que, cada vez mas funcionarios trabajaban en agencias o en otros organismos diferentes de los ministerios? Pues aquí se revisan los nombramientos realizados por los ministerios en esos miles de lo que aquí llaman con sonoridad africana "Quangos" o sea Quasi-non-gubernamental-services o ahora NDPB's (Non-Departmental Public Bodies) y es ilegal el contrato si el proceso selectivo no lo ha visado este comisionado, se hacen auditorías anuales, informes sobre la calidad de los procesos selectivos...

En suma, como ves, parece que en este país se toman en serio la transparencia y se dotan de herramientas para garantizar la profesionalidad. ¿Qué envidia verdad? No desesperemos. Tengo, a pesar de todo, fe en que en la próxima regulación del Directivo Público Profesional se pondrán en marcha mecanismos de este tipo para que no sigamos con el "te nombro como quiero y te ceso cuando quiero" imperante ahora en España.

¡Qué vergüenza me da contarle a Mr. Hinley que en nuestra Administración sólo se convocan los puestos cuando has encontrado ya al candidato! Que nos saltamos las normas a la torera (¡olé!) mediante infinitos e irregulares nombramientos provisionales, adscripciones provisionales... ¡Mierdas provisionales! (perdona la expresión): ¡Somos los reyes de la chapuza! ¿Qué importa la ley? –ya ni el reglamento que reclamaba Romanones– si por atajos y fontanerías varias todo se escapa al control y se perpetúan las camarillas, los favores, la falta de transparencia...tan propia de nuestra actual Administración General del Estado ... ¡Y lo malo es que a todo el mundo le parece normal esta situación! A veces, te lo confieso, me siento tan solo, tan extraño en este ecosistema clientelar ...

Otras veces me das envidia. Tú, con tu pequeña editorial, sin jefes ni teniendo que soportar estas componendas. Pero, ¡Qué quieres! Siempre me atrajo lo del servicio público. Me dan ganas de decir, como ese genio de la cultura recién nombrado ministro "Tengo la mala costumbre de hacer las cosas bien", pero mi natural sentido del ridículo me lo impide. Otras veces me gustaría ser como nuestra ministra de fomento, que a cada viaje oficial que se *fabrica* le saca diez días de estancia particular, pero mi conciencia (¡hay que fastidiarse!) no me deja. Tengo que aprender a ser como ellos ... Pero no. Ya sabes que es broma. No podría. Todavía me lo creo. En fin ...

Me gustaría terminar esta carta contándote lo que ha propuesto Gordon Brown, el nuevo Primer Ministro inglés en un importante documento presentado "al Parlamento y al pueblo británico" el pasado 3 de julio "La Gobernanza de Gran Bretaña".

<http://www.official-documents.gov.uk/document/cm71/7170/7170.asp>

No sé si decirte qué me parece, si candoroso o emocionante el tono del documento, en el estilo de los documentos constitucionales o fundacionales. El deseo de incorporar al pueblo en la redefinición de qué es ser británico hoy, la devolución de importantes poderes al parlamento y un soltar lastre de arcaísmos, como el nombramiento de los obispos anglicanos, dan al documento un alto valor simbólico.

No es para menos dado el descrédito del gobierno con temas como la guerra de Irak o la venta por dinero de títulos honoríficos. Tienen que "echar el resto" si quieren recuperar credibilidad, ya que aquí a todo el mundo está *escaldado* con unos laboristas a los que se ve como expertos en mercadotecnia política, con un Blair "encantador de serpientes/predicador". No tantas palabras brillantes y mas hechos concretos, creo que pide el pragmático pueblo inglés.

En todo caso, para nuestro tema sobre la Función Pública, creo que te interesará el párrafo que el documento dedica a "Regular por ley el estatuto del servicio civil" dentro del apartado "Limitar los poderes del Ejecutivo".

Antes que nada, Angélica, debes saber que en el Reino Unido el Servicio Civil es considerado como un servicio "de la Corona" y no del Gobierno y que cualquier poder que el gobierno tiene sobre los funcionarios lo es "delegado por la Corona" en virtud de lo que se denomina "prerrogativa real". La importancia que tiene esta visualización, desde la perspectiva política es

crucial: el servicio civil es permanente, sirve a cualquier gobierno "de su majestad", se identifica con los valores permanentes del interés general más que con la pugna política partidista del "gobierno de turno" o como aquí le llaman "Government of the day". Una frase, ya antigua, de 1908, de Graham Wallas, describe muy bien el juego de contrapesos entre los políticos elegidos y la Administración profesional permanente : *"Los administradores civiles tienen el derecho y el deber de hacer oír su voz, aunque ello no comporte que su voluntad deba prevalecer"*.

Puedes imaginarte, estoy seguro, la trascendencia que tiene esta visión y qué lejos del acaparamiento que en nuestro país hace el "Gobierno del día" de la Administración cuando se hace con el poder. Nos llamamos funcionarios del Estado, sí, no del Gobierno, pero tanto nuestras leyes como nuestros tribunales han redactado cartas en blanco para que el gobierno de turno actúe sin contrapesos. Quizás sea el tiempo de cambiarlo, quizás sea el tiempo de profesionalizar (de verdad) la Función Pública, quizás sea el tiempo de recuperar la confianza de unos directivos públicos que saben que pueden esperar más del favor del amigo bien colocado y del paso del tiempo, por cambios aleatorios que tornen suertes adversas, que de unos tribunales contenciosos inútiles o de unas normas que le puedan amparar.

Dice Gordon Brown (te traduzco sólo lo que más nos interesa a nuestros efectos): *"Cada generación en la vida de nuestro país ha debatido, revisado y reformado las relaciones entre el individuo y el estado (con minúscula), los derechos y responsabilidades de cada uno y el papel de nuestras instituciones públicas ... A veces estas reformas han sido mediante procesos evolutivos, con el desarrollo de nuevas formas de trabajo o de relaciones, a veces mediante reformas legales, a veces mediante una revolución ... El ritmo de los cambios ha variado, pero siempre ha combinado un perdurable respeto por el valor de la tradición con la determinación de hacer cambios cuando el cambio es necesario ... Ha llegado el tiempo de construir un consenso sobre los cambios que debemos acometer juntos para ayudar a renovar la confianza en nuestras instituciones democráticas, para ajustarlas al mundo moderno y para empezar propiamente a articular y celebrar qué significa ser Británico (con mayúscula) ..."*

Gran Bretaña ha tenido la fortuna de contar, durante el último siglo y medio, con un Servicio Civil gobernado por los principios de imparcialidad, honestidad, integridad y objetividad. El Servicio Civil Británico, tal como fue diseñado por el Informe Northcote-Trevelyan en 1854, sigue siendo ampliamente admirado en todo el mundo. El Servicio Civil, basado en estos valores, ha prestado apoyo a sucesivos gobiernos de diferente color político en medio de profundos cambios políticos, económicos y sociales.

Sin embargo, el papel, gobierno y valores del Servicio Civil no están plasmados en una norma legal. En su lugar, el Primer Ministro, como Ministro para el Servicio Civil, ha ejercido poderes sobre el Servicio Civil bajo la "prerrogativa real" ... El Gobierno (con mayúsculas) presentará un proyecto de ley en la siguiente legislatura que consagrará los principios y valores fundamentales del Servicio Civil ... Esta legislación garantizará con el rango adecuado unos Comisionados para el Servicio Civil independientes, elevará a ley el histórico principio de los nombramientos en base al mérito y siguiendo una leal y abierta competencia entre candidatos ... La legislación asegurará que el Servicio Civil no quede vulnerable ante el capricho del Gobierno de turno sin un adecuado debate parlamentario y escrutinio público ... Entre otros aspectos la legislación clarificará el legítimo y constructivo papel de los asesores eventuales en el gobierno ... que dando a los políticos

el apoyo político que necesitan, refuerzan las imparcialidad política del Servicio Civil permanente ... El Gobierno, en tanto se plasma con rango legal, ha anulado la excepción que permitía a los tres Asesores Eventuales de Presidencia del Gobierno dar instrucciones a los funcionarios ...

¡Qué te puedo decir! Nosotros, en España, tenemos ya por ley, y desde hace años nuestro Estatuto (desde hace poco uno básico para todo el Estado) pero ... qué lejos de este espíritu de neutralidad profesado por el propio Gobierno ...

¿Llegará un día, querida prima, en que además del terrorismo o las pensiones, la neutralidad y profesionalidad de la Administración sea una cuestión de Estado?

Un fuerte abrazo de

Sebastián

Letters from the Lands End.



Tecnología y respeto medioambiental

Preimpresión, impresión offset, impresión digital,
encuadernación y acabados



La calidad siempre ha sido nuestro objetivo prioritario y para conseguirlo siempre hemos dotado a nuestra empresa de la última tecnología en todas nuestras áreas. Somos pioneros en la impresión con perfiles icc, cip4, en hexacromía..., hemos incorporado a nuestra encuadernación un tren de rústica de última generación y la mejor prensa digital del mercado.

Entendemos que hay que cumplir este objetivo siendo respetuoso con el medio ambiente, por eso todos los productos contaminantes son reciclados (tintas, plásticos...) y se apuesta por máquinas que generan menos residuos o incluso no generan. Estamos certificados por SGS en la Cadena de Custodia FSC (el logotipo FSC garantiza al consumidor que los productos que compra proceden de bosques bien gestionados, que el papel ha sido producido de manera sostenible y que, con su compra, contribuye a la conservación de los bosques) y en Medio Ambiente ISO 14001:2004 por la Cámara de Madrid.

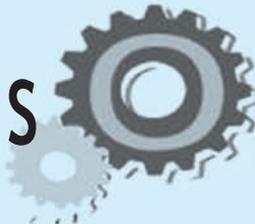
V.A. Impresores es una empresa volcada en una respuesta inmediata al cliente, donde calidad-precio-tiempo se ajusta al máximo; compruébelo pidiendo presupuesto (dípticos, trípticos, revistas encuadernadas al caballete, libros en rústica, papeles especiales...).

V.A. IMPRESORES, S.A.

Avenida de la Industria, 41
28760 Tres Cantos, Madrid
Tel.: 91 806 00 36 • Fax: 91 806 00 69
e-mail: preimpresion@vaimpresores.es
www.vaimpresores.es



La marca de manejo forestal
responsable
Cert no. SGS-COC-005494
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

administradoresciviles  rg

ACES