

ACEs



Año III - nº 4

Junio 2012

R E V I S T A D E L A A S O C I A C I Ó N



**Reflexiones
desde la
Administración:
el valor del Estado
y de la función
pública profesional**



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:

Emilio Viciano Duro

Tesorero:

Luis Javier Fernández Abad

Administrador:

Patricia de las Morenas Ferrándiz

Vocales:

Carmen Gandarillas Rodríguez,
Ana del Hoyo, Jesús María Caballero,
Jesús Fernández Caballero, Carmen
Castañón, José María Pérez Rosado,
María José Delgado Alfaro, Gea
Gómez de Pablos, Francisco Álvarez,
Amada de Juan

Secretario:

Felipe Formáriz Pombo

Sumario

3 Editorial: la verdadera crisis

Julio Carlos Fuentes Gómez

5 Crisis y función pública

Emilio Viciano Duro

7 El futuro de la ONCE y la nueva Ley de regulación del juego

Luis P. Villameriel Presencio

11 ¿Necesitamos Estado?

Mercedes Rodríguez Arranz

17 Sobre la técnica legislativa. Un breve apunte de la situación actual

Jacobo Fernández Álvarez

26 Reflexiones Zombies: una alternativa para una coyuntura turbulenta

Carmen Sanabria Pérez

29 Una musa "Políticas Públicas y Legislación Inteligente"

Daniel García Angulo

31 Milagro en Shangái

María Tena García

33 La función pública hoy: problemas y perspectivas

Félix Muriel Rodríguez



La verdadera crisis

Nunca escribir sobre nuestra actualidad política y económica ha sido más efímero, ni las palabras han tenido menos valor. Lo que se dice por la mañana se ha desvanecido antes de media tarde. La depresión y la incertidumbre son tales que en España no sabemos si bajamos una pendiente sinuosa sin frenos o estamos sufriendo la dureza de una larga ascensión sin fin a un puerto de montaña. Sin un liderazgo claro en nuestra sociedad, no sabemos... o no queremos saber.

Preferimos confiar en que nos van a rescatar sin sacrificios y que el tiempo, aunque se va alargando, todo lo curará. Aunque una propuesta sea sensata y cuente con un respaldo importante, si puede mermar el poder alguna casta, rápidamente cae en el olvido. En España llevamos ya al menos dos años con una conciencia clara de que, más que un problema, tenemos un problemón, pero los comportamientos que cabría esperar tanto de las distintas Administraciones y poderes públicos como de las organizaciones privadas ha sido, salvo honrosas excepciones, un desvarío, cuando no un insulto. Ni el sector público ni el privado han (hemos) estado a la altura de lo que exigían las circunstancias y de una manera irresponsable hemos agravado los problemas, cuando menos por miopía, no pocas veces con mala fe. A todos nos ha caracterizado, y hasta unido, la irresponsabilidad.

Uno de esos jóvenes que después de haberse dejado las pestañas estudiando cuanto le era exigible y al que hoy se cierran todas las puertas, calificaba la actual crisis de estafa y no le faltaba razón.

Echar un vistazo a nuestros sectores productivos es desolador, lo que hace urgente la necesidad de aplicar fórmulas modernas de gestión a todos los niveles (sobre todo el nivel humano) y recuperar una cultura de sacrificio y del trabajo bien hecho. A pesar de los fallos en muchas organizaciones del sector privado, a nadie se le ha oído pedir castigos generales e indiscriminados frente a gestores dudosos.

Y en lo que se refiere a nuestro sector público, todo el mundo sabe que nuestro sistema autonómico y local es insostenible tal y como hoy lo hemos configurado después de años de insensatez y arbitrariedad. A todos los niveles se ha huido de la configuración esencial del derecho público, sin tomar en cuenta la eficiencia del modelo, para multiplicar fórmulas de gestión al servicio de sí mismas, donde se ha contratado (y retribuido) sin respeto a los principios de mérito y capacidad, donde nadie se paraba a pensar si se gastaba más de lo que se tenía.

Todo un reflejo de una parte de nuestra clase política, cerrada en sí misma, con el único afán de perpetuarse en uno u otro sitio, que para eso se creaba el organismo correspondiente. Sin experiencia en el sector público ni en el privado, el reto no es otro que encontrar siempre un hueco en el que mostrar su incompetencia. Otro rasgo que les caracteriza es la inquina a la función pública profesional, caracterizada no sólo por el gran esfuerzo que supone preparar unas oposiciones, sino también porque su trabajo debe estar guiado exclusivamente por el servicio a los españoles y la independencia e inamovilidad en el mismo, como garantía no del funcionario, sino del ciudadano (¡cuánto cuesta entender esto por algunos!).

Los continuos procesos electorales de esta maraña de Administraciones han terminado por distorsionar la mentalidad de los partidos políticos, tendente a impulsar estrategias cortoplacistas que hacen imposible articular las políticas nacionales que este país necesita y que se ven sustituidas por la búsqueda de la rentabilidad electoral y la paralización de la Administración Pública.

La clase económica mansurrada y acostumbrada al pesebre de la intervención pública arbitraria en la economía aparece como cómplice que hace sitio en sus camarines y tabernáculos a parientes más o menos cercanos de la casta política.

Este estado de cosas ha animado más el elevado fraude fiscal de nuestro país que la crisis económica, ante la decepción que todo ello provoca en los ciudadanos.

No encuentro otra manera de explicar nuestra situación, en la que ante el reto de disminuir con un déficit público las Administraciones siguen sin asumir la parte que les toca. Antes que podar esos miembros gangrenados que amenazan a todo el cuerpo, se insiste en el error de no reconducir un gasto insoportable y

acabar con privilegios inadmisibles, se suben impuestos y tasas o se crean otros nuevos que desangran a nuestra clase media, en la que los funcionarios públicos nos sentimos integrados.

La verdadera crisis es no ver o no querer ver todo esto por parte de nuestros gobernantes y actuar en consecuencia.

Decíamos que estos años hemos visto multiplicarse empresas públicas, entes públicos y fundaciones, con tanta habilidad como nos sorprendió hace años la ingeniería financiera basada en la creación de sociedades interpuestas, a modo de juego de tocomucho, para eludir sobre todo normas fiscales y controles, al tiempo que se tima al incauto que se cruza. Sin embargo, parece impensable esperar que el Estado, que tiene competencias constitucionales para ello, prohíba la existencia de todo ese lastre, que ha de reconducirse al orden administrativo y a sus garantías y controles. Hasta ahora más del 50 por cien del sector público no ha asumido el comportamiento austero y responsable que le toca, sin que haya pasado nada, claro está.

Llegados a este punto, la solución a nuestra situación pasa por reconducir las cosas a su justo término, para la cual hace falta un valor que no vemos y que nos lleva a afirmar la importancia del Estado y de su pieza más importante, que es la función pública profesional. No podemos asumir tantos políticos, sino sólo a los que de verdad valen, que los hay, y que deben contribuir a esa articulación entre el Estado y la sociedad, de donde debe nacer la autoridad para poner a cada uno en su sitio. Qué imagen tan lamentable se da en muchas ocasiones ante la falta de criterio y los bandazos en la toma de decisiones públicas.

La verdadera crisis es la renuncia de nuestra mejor clase política a dignificar su profesión. Esos políticos han de entender que su verdadero apoyo es la sociedad y no una red de mediocres en quienes no debieran confiar. Una actuación coherente en esa línea sería un paso adelante muy importante y que contaría respaldo de la sociedad a todos los niveles, incluidas sus élites públicas y privadas.

Ese Estado, que sí aparece cuestionado a diferencia de muchas entidades privadas, es imprescindible y debe ocupar el papel que le corresponde, con la dimensión adecuada, provisto de funcionarios públicos de carrera en su gran mayoría, debidamente formados y motivados, no vapuleados por el voceras de turno. No se debe olvidar el papel que debe cumplir el Estado, regulador y árbitro de la sociedad, garante de un orden y unos derechos básicos de los ciudadanos que no pueden estar en cuestión todos los días. Con el tamaño que le corresponda y las funciones que deba realizar, pues sin ellas sólo tendríamos una sociedad dominada por mafias, desabastecida en necesidades básicas y, en definitiva, triste.

Los funcionarios y, entre ellos, los administradores civiles del Estado trabajamos todos los días por esa Administración, que queremos "cooperativa" con la sociedad, a la que servimos y de la que también aprendemos y nos ayuda a crecer. Por el contrario, rechazamos esa administración ajena al control y al orden, hija de la endogamia y presidida por el sindicalismo subvencionado y mamporrero; una administración cerrada, hostil, que nos espera a la vuelta de la esquina con la papeleta de la multa ya extendida dispuesta a destriparnos, que no atiende a otra razón que la rutina y el apego de unas prácticas que nos han llevado a la ruina.

Esa es nuestra crisis y la solución pasa por recuperar los valores del trabajo, la ética y la moralidad, la autoridad y la intransigencia con la corrupción. Y para ello el buen funcionamiento de las Administraciones públicas y los poderes públicos es esencial. ¿Para cuándo lo dejamos?

Julio C. Fuentes Gómez

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

Crisis y función pública



Por **Emilio Viciano Duro**
Administrador Civil del Estado. XLII Promoción

En diciembre de 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, en su reunión anual en temas de empleo público, planteó la preocupación creciente por la proliferación de asesores políticos en los departamentos ministeriales, es decir, asesores no funcionarios, vinculados al partido en el gobierno y que desarrollan sus funciones en órganos tales como gabinetes de altos cargos.

Ante los murmullos de los asistentes confirmando dicha preocupación, el delegado de Suecia pidió la palabra y expresó que dichos asesores son muy valorados en su país porque aportan un punto de vista fresco a la gestión, más cercano al ciudadano y más alejado de la rigidez "burocrática". Por eso mismo, en su país se permite que cada Ministro o Secretario de Estado tenga UN asesor político.

La estupefacción de algunos delegados quedó plasmada en sus ojos pegados al suelo porque en muchos países, al igual que sucede en España, el puesto de asesor político se ha convertido en una forma de premiar a miembros del partido con un puesto en la administración pública y, por supuesto, su número es muy superior.

Sin embargo, el espíritu de los profesionales que han superado una oposición para acceder al servicio público es muy distinto. En el momento de la publicación del Real Decreto Ley 8/2010, por el que se recortaba el salario de los empleados públicos, la gran mayoría de Cuerpos A1 de la Administración General del Estado celebró una reunión en la que una de las consignas fundamentales fue la de no descuidar en absoluto el cumplimiento de las funciones e incluso, aumentar todavía más el celo en el desarrollo de las mismas.

Además de dejar clara la profesionalidad de sus miembros, esta consigna tenía una segunda intención que era la de lanzar un mensaje a la sociedad. El mensaje de que los funcionarios son

íntegros y honestos en el desarrollo de sus funciones y sufren, como todos, los vaivenes de la política y los envites de la economía. Son el único colectivo al que se le puede bajar el sueldo de una forma inmediata y automática sin que organice una gran protesta y conforman la única empresa en España que cumple fielmente sus funciones a pesar de que su "consejo de administración" cambie cada poco tiempo.

Conviene preguntarse hasta qué punto, detrás de esta profesionalidad e integridad de nuestra función pública se esconden años de preparación y estudio, privaciones de toda índole y espíritu de sacrificio.

Son tiempos oscuros para la función pública.

Con una crisis económica que supera las peores perspectivas imaginables, los empleados públicos se han convertido en el colectivo perfecto al que culpar de la situación.

La opinión pública y los medios de comunicación tienen una idea de los funcionarios que, en la mayoría de los casos, no concuerda con la realidad.

El mito del funcionario que empieza su jornada a las 9 y termina a las 2, tomándose una hora para desayunar, se encuentra fuertemente arraigado en la sociedad y parece imposible que cambie o evolucione de alguna manera.

Normalmente, los ciudadanos (¿acaso no son ciudadanos también los funcionarios?), no identifican a los funcionarios como prestadores de servicios públicos motivados por el interés general sino con el personaje aburrido tras una ventanilla, que cobra por hacer poco o nada.

En las encuestas en que se pregunta por la opinión sobre los funcionarios se les tacha de vagos y caraduras pero más tarde, al preguntar en la misma encuesta por el grado de satisfacción con determinados servicios públicos concretos, los encuestados casi siempre señalan el alto grado de satisfacción obtenida.

La ética de la función pública es un tema que está de moda en foros españoles e internacionales.

Todo el mundo, con la motivación que la crisis proporciona, parece acordarse en este momento de todos y cada uno de los empleados públicos que hay en España.

Cuántos son, cuánto se les paga, cómo se les evalúa, cómo se les selecciona, cuánto trabajan y, últimamente, su forma de afrontar la ética en el trabajo.

En la Unión Europea, la ética pública es también una cuestión que se está tratando de manera recurrente en los últimos tiempos y Polonia, en su primera presidencia de turno, ha hecho especial hincapié en retratar cómo se regula esta cuestión en cada uno de los Estados miembros.

En estos tiempos de reducción de efectivos, reducción de salarios y reducción de lo público en general, un nuevo tema de preocupación es si hay también una reducción en la calidad, en las obligaciones y en el desempeño de los funcionarios.

La función pública en España dista mucho de ser perfecta. Sus problemas se encuentran íntimamente relacionados con sus dimensiones, con el número de administraciones públicas que conviven entre sí, con la reduplicación de instancias administrativas (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, Administración Instrumental...), con la gestión de los recursos económicos y de los recursos humanos y, en gran medida, con la propia cultura administrativa en España.

Aún así, con todo, hay algo en nuestra función pública de lo que podemos estar orgullosos: la calidad y profesionalidad de nuestros efectivos.

El sistema de función pública español, inspirado en el francés, ha sido objeto de muchas críticas y propuestas de mejora. La inamovilidad en la condición de funcionario, sobre todo ahora, se interpreta como un privilegio casi feudal y se olvida por completo la verdadera razón de la misma: garantizar la legalidad en el ejercicio de la función administrativa y la neutralidad de sus empleados frente a la parcialidad innata de la clase política.

La diversidad de orientaciones políticas responde a planteamientos perfectamente lícitos cuales son los de establecer un hecho diferenciador entre un partido político y otro. Nadie quiere un partido político neutral pues entonces su programa no podría distinguirse del de los demás. Los partidos políticos, por su propia naturaleza, han de seguir líneas de pensamiento diferentes que ofrezcan al votante un elenco de posibilidades entre las que elegir.

Sin embargo, el caso de la función pública es bien distinto. La función pública es lo que permanece mientras cambian los gobiernos, lo que garantiza que la prestación de servicios públicos se mantiene mientras los actores políticos dedican sus esfuerzos a mantenerse en el gobierno o acceder al mismo, lo que garantiza la aplicación de la ley mientras el político busca la forma de flexibilizarla para cumplir sus objetivos.

La Administración Pública es necesaria. Y su capital humano, los funcionarios, más necesarios todavía puesto que son los que mantienen con vida un aparato que se ve descabezado con demasiada frecuencia y al que los cambios en los niveles superiores causa un trastorno desmesurado.

No olvidemos que la actual organización política y administrativa propicia que nuestra función pública se comporte en ciertos niveles como un *spoils system* de facto. La realidad que afrontamos es un baile de puestos de libre designación derivado de los resultados electorales que causan un grave trastorno al funcionamiento de la administración pública.

Los cambios en niveles superiores y directivos de la administración cuando cambia el partido en el gobierno, resultan traumáticos en la ejecución de las políticas públicas.

El funcionario no tiene un trabajo de por vida porque haya ganado una oposición. El funcionario tiene una relación de servicio (que puede romperse por determinadas causas tasadas en la ley y siguiendo un estricto procedimiento que cumpla todas las garantías) para asegurarse de que los ciudadanos van a seguir siendo tratados con respeto y percibiendo servicios públicos con respeto a la legalidad independientemente del color político del gobierno y de todos los cambios que puedan afectarle.

Las fronteras entre Gobierno y Administración, tan claras en la norma, señalan el cargo de Ministro como el vínculo entre la dirección política y la ejecución administrativa.

Dos facetas se unen en un mismo puesto que es la cabeza administrativa de un departamento ministerial al mismo tiempo que el director político del mismo. Tras un cambio de gobierno o una simple reestructuración ministerial se produce una oleada de ceses y nombramientos. ¿Hasta qué punto esta cadena debería descender hasta niveles inferiores de carácter técnico? Fuera de España, en muchos de los países de nuestro entorno europeo, se considera cargo técnico hasta el puesto de Director General

incluido; mientras que cargos políticos son aquellos que empiezan desde Secretario de Estado o Secretario General en adelante.

En el ámbito internacional la corriente anti-funcionarios es también patente y por eso desde varias instancias se buscan formas de mejorar la imagen de los empleados públicos en la sociedad.

Una de las últimas líneas de actuación aún a el esfuerzo de los responsables de la función pública en cada Estado miembro de la Unión Europea con la participación de federaciones sindicales a nivel europeo. Su objetivo es concienciar a la sociedad europea del trabajo que realizan en realidad los empleados públicos y la valía del mismo.

Este proyecto se articula en dos niveles: una primera actuación consistente en recopilar toda la información existente en torno a dimensiones, funcionamiento y organización de la administración pública en los Estados miembros; y una segunda, destinada a informar a la sociedad, a través de distintos medios de comunicación, acerca del trabajo esencial que desarrollan los empleados públicos y el valor incalculable de su profesionalidad en el ámbito de la gestión de los recursos públicos.

El objeto fundamental de estas letras es recalcar la enorme entereza de los empleados públicos en este momento tan duro para todos.

La profesionalidad de los empleados públicos se ha mantenido e incluso se ha incrementado con la crisis económica y los recortes salariales y a pesar de ellos. Con las reducciones presupuestarias y de personal y con ataques constantes desde los medios de comunicación y otros grupos de interés de gran peso en la sociedad. Es decir, se ha mantenido a pesar de que ahora, en este momento, los empleados públicos han tenido que hacer más (mucho más) con menos (mucho menos).

Y lo han hecho como respuesta a una situación que reclama a voz en grito eficacia en la gestión de los recursos públicos, profesionalidad y servicio al ciudadano.

Y lo han hecho también, alzándose como última línea de defensa entre una clase política que choca con la ley en su tarea de dirección política, y unos ciudadanos receptores directos de esa actuación que ven en los funcionarios un problema más de nuestra economía.

Como en diversos foros internacionales se repite una y otra vez: "Los funcionarios no son parte del problema. Son parte de la situación". ■

El futuro de la ONCE y la nueva Ley de regulación del juego

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



En España, las políticas públicas de atención y apoyo a las personas con discapacidad no se pueden entender sin el papel central que desempeña la ONCE.

La labor social de la ONCE es la historia de un éxito que ha llevado a esta organización española a ser un referente a nivel europeo y mundial. Se trata

de una Corporación de derecho público de carácter social, cuyos fines son conseguir la autonomía personal y la plena integración de las personas ciegas y con discapacidad visual grave, mediante la prestación de servicios sociales.

Su objetivo es que las personas que tienen más dificultades que las demás puedan tener una vida

digna, participativa y en igualdad de oportunidades. Para ello fomenta la educación inclusiva de las personas con discapacidad y el acceso al mercado de trabajo en igualdad de condiciones, la integración de niños y jóvenes ciegos en el sistema educativo con medidas de apoyo, la formación profesional y el manejo de nuevas tecnologías, los programas de rehabilitación personalizados, el acceso en igualdad a la cultura y al disfrute del tiempo libre, y el apoyo decidido al deporte paralímpico.

Además, junto a la ONCE existe desde el año 1988 la Fundación ONCE, una iniciativa dirigida a integrar en la sociedad a las personas con otras discapacidades, distintas de la ceguera, a través del empleo y la formación, eliminando todas las barreras. Para llevar adelante esta iniciativa solidaria, ONCE destina parte de sus ingresos obtenidos por la comercialización de productos de juego a financiar su Fundación, en una cantidad que representa el 3% de los ingresos brutos de la ONCE y el 20% del margen operativo global de la Organización.

Por otra parte, la ONCE es socio fundador del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), plataforma que representa y defiende en España a las personas con discapacidad y sus familias.

En el último ejercicio, la ONCE ha realizado un total de 163.984 acciones formativas para el colectivo de la discapacidad, además de prestar servicios personalizados a cerca de 23.000 personas ciegas o con deficiencia visual grave. Actualmente, la ONCE y su Fundación dan empleo de manera directa o indirecta a más de 130.000 personas, de las cuales más de 105.000 son personas con discapacidad. La cifra es relevante si consideramos que en 1986, hace 25 años, la ONCE empleaba a poco más de 16.000 personas, pero quizá lo más relevante es que, en estos años de intensa destrucción de empleo en nuestro país, la ONCE ha conseguido no sólo mantener, sino crear empleo neto en el sector de las personas discapacitadas.

Esta intensa labor de una organización con casi 75 años de historia, ha tenido su reflejo legal. La Ley de Economía Social ha definido a la ONCE como una organización singular de economía social, que está caracterizada en su actividad social, económica y empresarial, por los principios y valores de la solidaridad, la ausencia de ánimo de lucro y el interés general; que ejerce en todo el territorio español funciones delegadas de las Administraciones Públicas, bajo el Protectorado del Estado; y que, para

la financiación de sus fines sociales, goza de un conjunto de autorizaciones públicas en materia de juego.

El futuro de la ONCE y del modelo social que representa depende de su continuidad como operador de juegos. La explotación de juegos de azar es consustancial a la historia de la ONCE, que celebró en mayo de 1939 el primer sorteo del Cupón Pro-Ciegos, una lotería concedida por el Estado que permitió a la entidad financiarse y dar un puesto de trabajo a muchos de sus afiliados.

Si las administraciones públicas españolas tuvieran que asumir con cargo a sus propios recursos los servicios sociales de rehabilitación, formación y empleo que presta la ONCE y su Fundación, ello supondría una carga financiera inasumible en estos momentos y, además, de imposible realización material, por cuanto las administraciones públicas carecen de los recursos humanos especializados y del imprescindible saber hacer.

Por ello, la continuidad de nuestras políticas públicas de apoyo a las personas con discapacidad depende en gran medida de la sostenibilidad de la ONCE en el futuro como entidad operadora de juego.

Sin duda, la ONCE es un operador de juego con una acusada personalidad propia. La ley la define como un operador de juego de reconocido prestigio, que actúa sujeto a un estricto control público. Ello nos lleva al concepto de juego responsable, el cual requiere que el ejercicio de las actividades de juego se aborde desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos. El juego responsable, que es exigible a todos los operadores de juego, es consustancial a la ONCE, dado el estricto control público bajo el cual opera en el mercado del juego. Este control le corresponde al Protectorado del Estado, a través de un Consejo en el que se integran los departamentos ministeriales que tienen competencias en materia de política social, economía y hacienda, trabajo e interior.

El juego se despenalizó en España en 1977 y durante muchos años su régimen jurídico sufrió pocos cambios, hasta la aparición de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas, que han provocado que el sector del juego se encuentre hoy



en un importante proceso de transformación. Junto al tradicional juego presencial se afianzan los servicios de juego interactivo a través de Internet. Esta irrupción de apuestas y juegos a través de Internet ha superado los límites territoriales tradicionales de este mercado, generalizando las actividades de juego transfronterizas, esto es, las realizadas por operadores radicados fuera de España que organizan u ofrecen actividades de juego a residentes en España.

La reciente Ley de regulación del juego, de 27 de mayo de 2011, ha establecido las nuevas reglas de funcionamiento de este sector económico, que en el año 2010 movió 27.338 millones de euros en concepto de cantidades jugadas, incluyendo el sector público y las empresas del sector privado y sin contar el juego online.

Esta ley se asienta en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, que ha declarado la existencia de una competencia estatal en materia de juego que debe ejercer el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego han asumido las

Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. En consecuencia, la ley dota de un nuevo marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio.

La ley tiene como uno de sus objetivos el de establecer una oferta dimensionada de juego. Para ello ordena el mercado en dos sectores bien diferenciados. El primero es el de actividades de juego no reservadas, un sector que se abre a una pluralidad de operadores que podrán comercializar juegos obteniendo previamente las licencias que otorgará la Comisión Nacional del Juego. El segundo sector es el de actividades reservadas, que comprende a los juegos de loterías de ámbito estatal. La ley determina que la explotación de estas actividades reservadas le corresponde en exclusiva a la ONCE y a la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (SELAE).

La Ley de regulación del juego ha reconocido el papel de la ONCE como operador de juego de reconocido prestigio, dotado de un régimen jurídico propio que la ley salvaguarda expresamente, y que debe continuar comercializando productos de juego para financiar su labor social. Este reconocimiento legal de que la ONCE es titular de los juegos de lotería de ámbito estatal, en régimen de exclusividad compartido con SELAE, resultaba imprescindible para que esta entidad pueda consolidarse en el futuro mercado que ha diseñado la ley. Advirtamos también de que ONCE no representa más que, en cifras del año 2010, un 6,81% del sector del juego en España, para desechar cualquier interpretación de que tenga una posición dominante en él.

Sin embargo, la ONCE se encuentra en un proceso preocupante de reducción de ingresos, al estar bajando sus ventas desde el año 2008. En el ejercicio 2010 la ONCE tuvo unas ventas totales de 1.863 millones de euros, lo cual supone un descenso del 5,94% respecto del año anterior. Esta tendencia de bajada de la recaudación se inscribe además en un escenario general de recorte de actividad en todo el mercado de juegos. Según sus propios cálculos, ONCE necesita unos ingresos anuales cifrados en 2.400 millones de euros para que su modelo de prestación de servicios sociales resulte sostenible. Es importante señalar que esta cifra alude a lo que se entiende por cantidad jugada, de la cual hay que deducir las cantidades que les son devueltas a los jugadores en forma de premios.

La Once necesita consolidar su posición en el sector del juego, y para ello es imprescindible que pueda desarrollar productos que le garanticen los ingresos suficientes para sostener su actividad social. Esto es difícil en un mercado cada vez más competitivo, y en el que la crisis económica ha hecho descender el volumen total de las cantidades jugadas, que si en el año 2008 alcanzaron los 32.309 millones de euros, en 2009 se redujeron a 30.110 millones, y en 2010 han descendido a 27.338 millones.

Sin embargo, la ONCE no depende sólo de su propio esfuerzo como organización, sino del régimen de autorizaciones que en materia de juego le conceda el propio Estado. La Ley de regulación del juego, como hemos indicado, le reconoce una titularidad sobre las actividades reservadas de lotería, pero esta titularidad ha de materializarse, según reza la propia ley, en los juegos y modalidades autorizados en cada momento. Es el Consejo de

Proteccionado de la ONCE, y en última instancia el Consejo de Ministros, quien ha de definir este marco autorizador, dado el estricto control público bajo el que la ONCE desempeña su actividad.

En esta línea, y por citar un aspecto relevante, es sumamente importante que la ONCE obtenga autorización para poder comercializar juegos de lotería de ámbito superior al estatal, es decir, para desarrollar, gestionar y comercializar juegos de lotería de forma conjunta o coordinada con operadores de juego habilitados en otros estados. La internacionalización que experimenta el mercado del juego está llevando a los operadores a superar el ámbito nacional y ofrecer productos de ámbito europeo que sean atractivos para el público. Un ejemplo exitoso de ello es el sorteo de "Euro Millones", una lotería europea en la que participa SELAE, organizada de manera conjunta por los organismos habilitados de cada uno de los nueve países participantes. Como ya hemos señalado, la Ley de regulación del juego se asienta en el tratamiento equitativo de los dos operadores habilitados para actuar en el sector de los juegos de lotería de ámbito estatal, la ONCE y SELAE. Las autoridades públicas con competencia para regular y supervisar este sector (Gobierno, Ministerio de Economía y Hacienda, Consejo de Protección) deben respetar y salvaguardar en todo caso este principio de equidad. ONCE y SELAE deben actuar en el sector del juego en condiciones de equidad, es decir, con igualdad de derechos y obligaciones. Desde esta perspectiva, el acceso a una dimensión internacional de la actividad no puede ser una prerrogativa de SELAE que esté vedada a la ONCE.

Dentro de poco se cumplirán los primeros 75 años de esta entidad volcada en la ayuda a las personas ciegas y que extiende su actuación a las personas con otras discapacidades. Su modelo social de integración, formación y empleo es un referente dentro y fuera de nuestras fronteras, y preservarlo debiera ser una prioridad para las administraciones públicas responsables de la política social. El futuro de la ONCE requiere que ocupe una posición no dominante pero sí suficiente en el mercado del juego que le garantice su sostenibilidad. El que lo consiga depende sin duda de su propio esfuerzo, pero también y señaladamente del ámbito de autorizaciones para operar en el mercado que, dentro del respeto a la ley, le fije en última instancia el Estado. ■

¿Necesitamos Estado?



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

INTRODUCCIÓN

Todos los días, y más desde que estalló la crisis económica, leemos en la prensa artículos sobre si el Estado debe reducirse, ampliar sus funciones o mantener las que tenía. Todas estas posiciones, unas afines, otras contradictorias entre sí, se escuchan y leen sin que nadie defina las funciones que debe tener el Estado; el por qué de su existencia.

La palabra Estado se la debemos a Maquiavelo, con ella se designa una nueva realidad política nacida en el Renacimiento, que pone el acento más en la colectividad organizada que en el poder personalizado. Posteriormente será Bodino el que impregne a la voz Estado de su esencia como "forma de Poder" en la sociedad política que él identifica con el concepto de República. Se trata de poner en primer plano el concepto de Soberanía, diferenciando así claramente Estado, de Gobierno. Para Bodino, la Soberanía es un poder perpetuo y absoluto. Así entendida, la soberanía hace referencia al poder en sí mismo, a un poder no limitado por otro poder. Desde un punto de vista práctico el Estado adquiere su lógica histórica por ser el instrumento que pone fin a los enfrentamientos entre individuos a través de la figura del monarca, cuando los reyes son capaces de monopolizar el Poder con un ejército propio que se sobrepone a los poderes de otros señores feudales en un determinado territorio, con una burocracia y un fisco propio. Eso vino a demostrar la necesidad de una organización política para establecer un Orden en la convivencia nacional en la que esa sociedad ha de desarrollarse. Ese carácter organizativo es el que define al Estado como sociedad organizada jurídicamente y sujeto de un poder soberano. Es el Estado liberal el que aporta la valiosa distinción entre Estado y Sociedad y lo hace por recelo hacia el Poder, al que ve como un peligro para el individuo;

ahí adquiere todo el sentido la doctrina de la separación de poderes ideada por Montesquieu.

"Para que no se pueda abusar del poder –señala Montesquieu– es preciso que por la disposición de las cosas el poder detenga al poder."

El estudio del papel del Estado en la actualidad no debe ni puede olvidar esa herencia doctrinal, como tampoco puede olvidar la evolución y el contexto histórico-político en el que se enmarca su acción en el mundo actual, que se abre a formas de organización internacional.

Desde la polis griega, de la Urbe al Imperio Romano, los feudos y posteriores reinos medievales, la construcción de las grandes monarquías renacentistas y los Estado-Nación, el Estado absolutista, o desde el Estado liberal nacido a la luz de la Revolución Francesa y de la Guerra de Independencia norteamericana hasta nuestros días, se han producido una serie de cambios en el pensamiento político y en la Historia que reflejan la existencia de otros de índole económica y social que afectan profundamente a las ocupaciones, organización y estructuras del Estado.

En última instancia, tanto en el S.XVI como en el s. XXI lo que se espera del Estado es la organización de la sociedad para lograr el bien común. Sin embargo, Estado y Sociedad son realidades separadas, mutuamente relacionadas pero no idénticas; ambas tienen esferas de poder propias, como entendió Montesquieu.

Doctrinalmente, la concepción de ambas realidades determinará las diferentes teorías políticas que configuran la vida de una nación; qué relaciones han de identificarse como estatales; hasta dónde debe intervenir el Estado en la sociedad, y qué aspectos de la vida personal y social se deben dejar a la iniciativa del ciudadano, forman parte de los problemas políticos fundamentales de todos los tiempos. Así nos encontramos posiciones liberales radicales que limitan la actuación del Estado al

establecimiento y mantenimiento del orden público o, en el extremo opuesto, Estados comunistas que conciben un Estado interventor y regulador de prácticamente toda la vida social. Caminando desde los extremos, hallamos posiciones matizadas que suavizan estos principios. Así ni todo el liberalismo es igual, pensemos por ejemplo en el ordoliberalismo que atempera la actuación del mercado aplicando la doctrina social de la Iglesia, ni las posiciones comunistas se parecen a las de la socialdemocracia.

Históricamente, veremos que por compleja o simple que sea la estructura estatal hay una serie de elementos que permanecen en su esfera: asegurar la paz interna; hacer la guerra en defensa de su pueblo; intentar evitarla mediante acuerdos diplomáticos; realizar la justicia; buscar una mínima reserva económica para lograr sus fines y el bienestar de sus ciudadanos, etc.

MANIFESTACIONES DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

En este contexto expuesto, nuestra Constitución institucionaliza la fórmula política del Estado español como "Estado Social y Democrático de Derecho"

En ella encontramos dos parámetros a reseñar:

El Estado democrático que es la primera manifestación del Estado de Derecho y por eso uno de sus objetivos es el imperio de la ley, principio consagrado constitucionalmente en el art. 9.3 al garantizar el principio de legalidad. Se reitera asimismo en los artículos 97 y 103 al señalar el sometimiento a la Ley tanto de la actividad del Gobierno como la de la Administración.

Pero sin duda lo que determina buena parte de las competencias que debe asumir el Estado español es la constitucionalización del **Estado Social**. La fórmula trae consigo una fuerte carga ideológica; de un lado el "Estado Social" es el dilema eterno de la izquierda, como herramienta de transformación social desde el Estado y no frente al Estado. Es el utensilio que permite el abandono de la revolución para asumir la ley. Desde la derecha o de manera históricamente más certera, desde el capitalismo, la expresión "Estado Social" se transforma desde posiciones reformistas en el Estado de Bienestar, expresión que posteriormente hace suya la izquierda.

En la Constitución española se asientan ambas tendencias. Así, por poner sólo un ejemplo, nos

encontramos aspectos tradicionalmente cercanos a la intervención estatista de la izquierda en la llamada Constitución económica, unidos a otros más propios del capitalismo como es la recepción constitucional de la economía de mercado. Todo ello sin olvidar que la Constitución en su art. 9.2 sintetiza una serie de funciones básicas que debe realizar el Estado:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Y posteriormente en los artículos que van del 39 al 51 especifica la intervención del Estado en aspectos tales como la protección social de las familias y los menores, la distribución de la riqueza entre regiones y personas, en el empleo, la educación, la salud, el acceso a la cultura, la protección del medio ambiente y del Patrimonio histórico, etc.

Ahora bien, la Constitución al instaurar el Estado Social y Democrático de Derecho marca una serie de principios rectores de esa política social y económica pero no establece cómo ha de llevarse a cabo ni hasta qué grado de intervención corresponde al Estado. Para marcar esos límites, en positivo o en negativo, el constituyente recogió en el Art. 1 de la Constitución los valores superiores que informan el ordenamiento jurídico: la libertad, la justicia, la igualdad, y el pluralismo político. Cualquier actuación del Estado deberá ir encaminada a poner en práctica tales valores. En este sentido cabe recordar la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981 en la que el alto garante de la Norma Suprema señala: *"la Constitución incorpora un sistema de valores cuya observancia requiere una interpretación finalista de la Norma Fundamental"*.

No fue caprichosa la elección de tales valores, estaban en todo el constitucionalismo occidental; por eso para comprender los mismos y entender en toda su extensión el porqué de nuestro Ordenamiento Jurídico y por lo mismo de la actividad del Estado, hay que partir de las bases histórico-culturales de nuestra sociedad y que, tanto en España como en nuestro entorno, se fundamentan en la tradición greco-latina y en la

judeo-cristiana. En este ámbito, descansan los derechos fundamentales y las libertades públicas que recoge nuestra Carta Magna; en ese ámbito, se integra el origen del Estado Social y Democrático de Derecho, que tiene que propiciar, respetar y subordinarse a los Derechos Humanos que hunden sus raíces en las mismas tradiciones.

Del análisis de esos 4 principios se desprenden los siguientes asertos, si bien, como señala el Profesor Peces-Barba, ¹ la diferenciación es más académica que real, por cuanto, en la práctica, los cuatro se interrelacionan hasta un punto en el que unos no tienen sentido sin los otros.

El valor libertad se refiere a la libertad del hombre tanto en sociedad como en el ámbito moral. Su desarrollo no se consigue sólo por referencia constitucional, sino potenciando el conocimiento del hombre sobre lo que es y lo que significa; esencia de lo humano, que el Estado debe respetar y proteger, sin interferir en las esferas psicológicas del individuo, sin interferir en su esfera privada. Quizá en este punto quepa recordar las palabras de Pericles en su "Oración Fúnebre" en la reconstrucción que de la misma hace Tucídides:

"Tenemos por norma respetar la libertad, tanto en los asuntos públicos como en las rivalidades diarias de unos con otros, sin enojarnos con nuestro vecino cuando él actúa espontáneamente, ni exteriorizar nuestra molestia, pues ésta, aunque inocua, es un espectáculo poco agradable. Si bien en los asuntos privados somos indulgentes, en los públicos, en cambio, ante todo un respetuoso temor, jamás obramos ilegalmente, sino que obedecemos a quien toca el turno de mandar, y acatamos las leyes, en particular las que son dictadas a favor de los que son víctimas de una injusticia, y las que, aunque no estén escritas, todos consideramos vergonzoso infringir."

Peces-Barba considera que el término libertad en la Constitución es aquel que *"facilita el recorrido de la moralidad conectando la libertad psicológica con la moral, y supone un conjunto de normas jurídicas que permiten el ejercicio de ambas, considerándolas, no como incompatibles, sino como complementarias"* ²

Cabe señalar que las libertades y los derechos están plenamente desarrollados en multitud de acuerdos internacionales: Cartas de Derechos,

declaración de la ONU, etc., y no conviene improvisar aumentando la lista en materias que nada tiene que ver con la libertad o los Derechos, por más que algunos pretendan denominarlos de tal forma. El Estado debe tener actitudes positivas que permitan la libertad de las personas, pero respetándolas en toda su integridad y trascendencia, no imponiéndose a ellas. Este principio enlaza, entre otros, con los conceptos de Soberanía popular y el derecho a la propiedad privada.

Si tuviéramos que definir el valor igualdad, deberíamos recordar que el Estado no se justifica por sí mismo, sino en cuanto sirve a las personas, a los ciudadanos. El Estado no puede ser el instrumento de un grupo, sino el medio por el que se asegure el orden público, la paz en la convivencia y la justicia. Con esa finalidad, el Estado tiene esencialmente una función de ayuda al ciudadano que permite su intervencionismo en la sociedad, pero esa función interventora no autoriza al Estado a asumir funciones económicas, industriales o culturales propias de la actividad privada (el Estado no debe invadir los ámbitos de la Sociedad), sino en la medida que buscan crear una base económica mínima y esencial que cimente una sociedad en la que el individuo se desarrolle en virtud de sus capacidades sin que las diferencias de origen, ejerzan de lastre. Su misión no es la acción directa, sino asegurar la independencia de su autoridad, ejercer de árbitro, en un trabajo en el que debe primar la coordinación y orientación de todos los esfuerzos de la sociedad hacia el bien común. La misión de Estado no es buscar el igualitarismo absoluto sino tratar al igual como igual y al desigual como desigual. Así, San Agustín decía:

"¿Y en que consiste la igualdad en esa virtud sino en dar a cada uno lo suyo? Ahora bien, no se puede dar a cada uno lo suyo, si no hay distinción...Luego no se puede observar la Justicia si en las cosas a que se aplica no hay cierta desigualdad o desemejanza."

La desigualdad así tratada es justa, porque no distingue situaciones a priori, sino situaciones a las cuales pueden acceder todos los ciudadanos con idéntica posibilidad. Esa es la base de la igualdad de oportunidades en la que se basa el Estado Social. Así se expresa también nuestro Tribunal Constitucional en las sentencias de 10 de julio de 1981 y de 22 de noviembre de 1983.

En esa elucidación sobre la igualdad queda plasmada su imbricación con el valor justicia, el cual carecería de todo sentido alejado de los de libertad e igualdad.

Kelsen encontraba insuficientes todas las explicaciones que se buscaban para definir la justicia. Señalando que el valor justicia había que ponerlo en relación con un determinado momento histórico; con una determinada cultura *"Europea y atlántica que es el resultado de un proceso que arranca del tránsito a la modernidad"*³.

La justicia nace así como concepto de virtud, de orden social, de paz, democracia, tolerancia; en suma, un objetivo del Derecho que rige una sociedad.

Llegamos así al último de los Valores Superiores que establece el art. 1 de la CE: el pluralismo político. Manifestación de la libertad a la que la Constitución ha decidido dar un lugar destacado. Exteriorización del poder soberano, de la división de poderes y de la idea de representación que se expresa en el Parlamento. Se une al concepto

esencial de democracia y al de participación. En este sentido cabe recordar que Tocqueville en su *"Democracia en América"* señalaba que no había democracia sin separación de poderes, descentralización administrativa o participación ciudadana. El Estado debe promover las condiciones para que la separación de poderes sea efectiva. Debe acercar la Administración al ciudadano por medio, entre otros, de la descentralización Administrativa; si bien, en algunos momentos de la Historia de España se podría reflexionar si quizá no sea igual de perniciosa la falta de descentralización que un exceso de la misma. Debe propiciar la participación política que va más allá del Derecho al voto, y debe hacerlo por cauces organizados en los que la sociedad civil tiene mucho que decir tanto en el hacer por sí misma, como en el controlar la actividad pública, así como en el propiciar la acción del Estado. Las sociedades más avanzadas están perfectamente articuladas en torno a organizaciones cívicas, lo que no es tan evidente en la sociedad española.



INSTRUMENTOS DE ACTUACIÓN DEL ESTADO

Los instrumentos para ejecutar todas esas tareas y funciones nacen de la propia división de poderes. Cuando hablamos de división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hacemos referencia no sólo a un medio de contrapeso y control del Poder como medio de asegurar la Soberanía Popular sino también a las herramientas que se usan para la actividad estatal, bien sea legislando, bien dirimiendo en los tribunales, conforme a la ley, los conflictos entre los diversos componentes de la sociedad, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, o bien ejecutando las políticas públicas adecuadas para llevar a cabo la acción del buen Gobierno.

Cuando se critica la actividad estatal, rara vez se pone en duda la necesaria actividad judicial del Estado, por más que se busquen en ocasiones vías alternativas (por ejemplo, el arbitraje del que ya se habló en números anteriores de esta misma revista). Rara vez se pone en duda la necesaria actividad legislativa del Estado –en todo caso se discute qué cosas deben estar reguladas y hasta qué punto y cuáles no–, pero no se duda de la capacidad del Estado para, de buena fe, normalizar la sociedad a fin de conducirla hacia el bien común. Sin embargo, sí se discute la forma de llevar a cabo el ejercicio de las competencias ejecutivas a través de su brazo gestor: la Administración.

En ocasiones, se olvida que la Administración tal y como la conocemos en España tiene su origen en la Revolución Francesa, de la que se nutre el sistema democrático, unido a una tradición esencialmente nacional. No nace de la imposición sino de la defensa de los valores superiores que hemos analizado; no nace del abuso absolutista sino de la libertad ilustrada.

La Actividad Administrativa siempre tiene una practicidad resultante de las necesidades del momento histórico. Así desde mediados del s. XX, tras la IIGM, su actividad ha ido en expansión. La consecuencia de esto es el incremento de órganos estatales y de competencias de la Administración; un aumento de centros territoriales de decisión.

En la búsqueda de razones para la intervención del ejecutivo es un clásico citar los principios de orden público, servicio público, bien común. Todos ellos admitidos y en vigor por los tratadistas; sin embargo, cada día más, se busca como único principio de actuación la eficacia dentro del respeto a la ley. A partir de ahí, podemos discutir si tal o

cual organismo es necesario o no; si tal o cual forma de organización es más eficaz y eficiente que otras muchas. En todo caso, lo que nadie en plena racionalidad debería poner en duda, es que las funciones de autoridad, servicio público y bien público deben tener un concordato público y una legislación acorde con ese fin público, unos ejecutores de esas políticas profesionalizados y la existencia de un control judicial de tal actividad.

La tradición jurídico administrativa en España, nos lleva a un régimen de Derecho Administrativo que, en ocasiones, es concebido como privilegiado sin detenerse a pensar que, eso que se llama privilegio, es una garantía del buen uso del Poder depositado en el Ejecutivo. Además, en los últimos tiempos, la crítica no se centra sólo en esos llamados privilegios, sino en la multiplicidad de sus formas de acción. Así se plantea si algunas de esas funciones, el Estado debe realizarlas con pleno sometimiento al Derecho Administrativo o bajo fórmulas mercantiles. Es una discusión eterna sobre la que cabe señalar lo siguiente, siguiendo las pautas marcadas por el profesor Weil ⁴:

- 1) Desde el punto de vista jurídico sólo ha conducido a un caos: confusión de ideas, complejidad de soluciones, pérdida de control.
- 2) Desde el punto de vista organizativo, se establece un desplazamiento desde la Administración propiamente dicha a otros centros dotados de "mayor flexibilidad" en la gestión: empresas públicas, sociedades mercantiles, agencias... que por un lado permiten contentar al público que busca en la acción administrativa un mayor acercamiento y menores "privilegios"; por otro pretenden calmar a los que claman porque la actividad privada es mejor y más ágil que la pública; en tercer lugar pretenden satisfacer a aquellos que piensan que la ausencia de ciertos controles en el funcionamiento y una mayor relajación en los sistemas de contratación pública, así como en los de gestión de recursos humanos, es mejor para lograr un servicio público más eficaz y eficiente.

Decíamos que la actividad del Estado y la organización y competencias de la Administración ha variado según los momentos históricos; pues bien, hoy en día, cuando la crisis aprieta como nunca lo hubiéramos imaginado, vemos como esos

organismos, no han sido más eficaces, sino más caros; vemos como la ausencia de control no ha generado agilidad, sino déficit; vemos como la "huída del derecho administrativo" no ha ayudado, en nada, al mejor funcionamiento de los servicios públicos, sino al contrario. Así recordamos que, el pasado día 5 de enero el Consejo Ministros recibió un informe del ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, D. Cristóbal Montoro, en el que se señalaba la necesidad de reestructurar el sector público empresarial y fundacional de las tres Administraciones para conseguir el control del déficit público. La visión alicorta que equipara controles con falta de eficacia ya no es válida. La reducción de controles no ha derivado en eficacia en muchísimas ocasiones, realmente nunca lo fue.

Si las primeras reuniones de las Cortes en el Medievo se debían a la necesidad del Rey, primus inter pares, de conseguir presupuesto de otros señores medievales, hoy en día el buen uso del Presupuesto sigue siendo prioritario en la actuación administrativa. Por lo tanto, no cabe demonizar al derecho administrativo ni al control presupuestario, sino buscar las fórmulas legislativas para que dentro de ellos las actividades públicas se realicen con agilidad y eficiencia. De ahí la necesidad de que el poder legislativo realice un esfuerzo de regulación adecuada. En muchas ocasiones, toda la discusión sobre la eficacia de la actividad pública versus privada, nos la ahorráramos si las normas y los procedimientos con los que debe trabajar la Administración estuvieran bien estudiados y plasmados. Para eso hace falta que el poder político, que al fin y al cabo es el que puebla el Parlamento, conozca el arte de gobernar y dispongan de la formación adecuada para llevarlo a cabo ⁵. En este sentido quizá quepa recordar el Discurso Inaugural de Thomas Jefferson, en el que decía:

"[Es necesario] un sobrio e inteligente gobierno que impida a los hombres herirse mutuamente, aunque por otro lado, los deje libres para que regulen sus propios objetivos industriales y de desarrollo, y no quite a los trabajadores el pan que han ganado. Este es el resumen de un buen gobierno, y es necesario para completar el círculo de nuestro júbilo".

Por último, la acción administrativa no se ha complicado sólo en sus aspectos organizativos, también lo ha hecho en los contenidos, cada vez

más técnicos y necesitados de conocimientos adecuados para poder gestionarlos; de ahí la obligación creciente de que los empleados públicos sean funcionarios, inamovibles como medio de independencia frente al poder de turno; dotados de un conocimiento técnicamente excelente (nada mejor para lograrlo que el ingreso por pruebas objetivas que evalúen el mérito y la capacidad). Esa profesionalización debe ser una exigencia en todas las administraciones, en todas las instituciones de la misma y en todos los niveles administrativos.

En resumen, son muchas las formas de organizar la relación entre Estado y sociedad, pero de lo que nadie debe dudar es de que Estado debe existir y que su acción es en algunos campos insustituible, pensemos en la situación de algunos países africanos en los que la carencia de estructuras estatales dignas de tal nombre impiden repartir la ayuda humanitaria, que en muchas ocasiones se estropea en los aeropuertos porque no hay una estructura administrativa que la distribuya, regule su entrada y canalice las necesidades.

Sin Estado no se puede organizar adecuadamente la sociedad, sin embargo el Estado no puede agotar todas las opciones de organizar la sociedad, tiene que dejar y promover que los individuos, las familias, las organizaciones sociales rijan sus propios asuntos; devolver a los individuos lo que no pertenece necesariamente a la autoridad pública, como recordaba Tocqueville. Quizá la mejor medida de lo que debe gestionarse desde lo público y lo que debe hacerse desde las esferas privadas lo encontremos en un clásico: Aristóteles y su justo medio. ■

¹ Peces-Barba: "Los Valores Superiores". Ed. Tecnos.

² Op. cit. Pág. 135.

³ En Op. cit, que recoge el Discurso de jubilación de Kelsen en la Universidad de Berkeley.

⁴ Prosper Weil: Derecho Administrativo. Ed. Civitas.

⁵ Para profundizar más en la necesidad de buenos políticos y gobernantes se recomienda la lectura del artículo "Políticos, Gobernantes y directivos: la dirección política de la Administración como factor clave de cualquier reforma" de Alberto Gil Ibáñez y Serafín Casamayor Navarro, publicado en la *Revista de Documentación administrativa*, N^{os} 286-287.

Sobre la técnica legislativa.

Un breve apunte de la situación actual

Por **Jacobo Fernández Álvarez**
Administrador Civil del Estado. XLII Promoción



INTRODUCCIÓN

Con este *briefing* no pretendo más que reflejar el compendio de esfuerzos en los últimos años con la diversidad de instrumentos aportados, su valor como estrategia, como especialidad transversal del mundo jurídico. Y que implica un conocimiento complejo de la realidad normativa, así como del campo de la realidad social o política pública afectada por el impacto legislativo, así como un verdadero interés en la procura por la calidad de las normas.

Reforzando la idea de la estrategia se muestran ejemplos de la praxis normativa ineficaz al adoptar estrategias de técnica legislativa que conllevan una invalidez posterior por parte de los Tribunales.

La primera parte de este artículo ya fue publicada en el *"Sobre la técnica normativa y el orden constitucional de distribución de competencias: La invocación de títulos competenciales en la elaboración de normas y disposiciones"*. Boletín de Información del Ministerio de Justicia, Madrid, 2010.

UN CONCEPTO

La técnica legislativa (TL), en sentido restringido, se refiere al estudio de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas (*drafting*)¹.

De escasa tradición en España, es una disciplina transversal relativa a la calidad de las normas y que comprende diversos aspectos como el procedimiento de elaboración, el estilo y el lenguaje legal, la lógica y la sistemática, la forma y estructura, las técnicas de evaluación de la efectividad e integración en el ordenamiento jurídico, los sistemas de codificación y

especialización, y el uso de instrumentos informáticos, entre otras materias.

El contenido de la misma abarcaría: qué, para qué, cuándo y cómo debe legislarse sobre determinado aspecto de la realidad social, la necesidad efectiva de la nueva regulación, el estudio de los precedentes y de la legislación comparada, la definición de los objetivos que se pretenden, su encaje congruente en el ordenamiento jurídico, el cálculo de los costes de la puesta en vigor de la norma, y la perspectiva de su grado de cumplimiento y de sus efectos. De esta manera se la describe y denomina en las *Directrices de Técnica Normativa del Gobierno de Aragón*.

Los instrumentos básicos de la técnica legislativa son las Directrices sobre la forma de las normas y los Cuestionarios de Evaluación previa de los proyectos normativos². Tienen su origen en los países de habla germánica, extendiéndose posteriormente a otros países como Italia (años setenta) o España (comienzos de los 90).

Las directrices de técnica normativa, para Sainz Moreno, tienden a obtener la unidad y continuidad del ordenamiento, así como la calidad, publicidad y viabilidad de las normas que lo integran. Aunque la preocupación por la técnica normativa y su consiguiente positivación son recientes, existen ya algunas directrices tendentes a orientar la actividad de los titulares de la potestad normativa.

En España, sólo cabe reseñar la experiencia del *Grupo de Estudios de Técnica Legislativa* (GRETEL) que se constituyó en el seno del Centro de Estudios Constitucionales y cuyo principal trabajo fue la publicación en 1989 del Curso de Técnica Legislativa. Como resultado de sus propuestas el Consejo de Ministros aprobó, en sus reuniones de fechas 26 de enero de 1990 y de 18 de octubre de 1991 respectivamente, el *"Cuestionario de Evaluación que*

deberá acompañarse a los proyectos normativos que *se elevan al Consejo de Ministros*” y las *“Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley”*, hoy sustituidas por las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Sin embargo existen recientes iniciativas en el panorama estatal que se tratarán de analizar con detenimiento, como son la Memoria del análisis de impacto normativo en 2009, o los Criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución de competencias en 2008.

En el ámbito autonómico, en sus orígenes, hay que recordar las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones aprobadas por el Gobierno Vasco (BOPV 19 de abril de 1993).

En el ámbito de la Unión Europea se aprobaron unas directrices por Resolución de 8 de junio de 1993 (D.O.C.E. 17 de junio de 1993), como últimos esfuerzos realizados en el campo de la técnica normativa, la *“better regulation”*.

Siguiendo esta línea la Comisión Europea ha emprendido la ambiciosa operación de legislar mejor. En 2002 se puso en marcha un programa de gran envergadura para simplificar y, en general, mejorar el marco regulador. Está diseñado para suprimir el papeleo, mejorar la calidad de la legislación y diseñar leyes mejores para los consumidores y el mundo empresarial.

Los principales objetivos y medidas para legislar mejor en las instituciones de la UE se recogen, fundamentalmente, en dos documentos³: el Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor”, adoptado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en diciembre de 2003. Y el plan de acción «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea» (COM (2005) 97, de marzo de 2005), que actualiza y completa el Plan de acción de 2002 “Simplificar y mejorar el marco regulador”, (COM(2002)278, de 5 de junio de 2002). El último balance publicado de este plan viene recogido en el “Tercer análisis estratégico de la Comisión del programa «Legislar mejor» en la Unión Europea”⁴.

Individualmente, gran parte de los Gobiernos de países miembros de la Unión Europea⁵ han constituido organismos de alto nivel para ayudar en las funciones de planificación, dirección, coordinación y revisión del sistema normativo. Tales

organismos están dedicados a fomentar la mejora de las futuras regulaciones y a reformar los procedimientos normativos con vistas a mejorar su eficiencia y efectividad.

LOS AVANCES EN LA HISTORIA RECIENTE

Como ha señalado Sainz Moreno⁶, las directrices de técnica normativa tienden a obtener la unidad y continuidad del ordenamiento, así como la calidad, publicidad y viabilidad de las normas que lo integran.

Si bien la preocupación por la técnica normativa y su positivación son recientes, existen ya algunas directrices tendentes a orientar la actividad de los titulares de la potestad normativa; así, el primer paso lo constituyeron a nivel estatal las mentadas Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley aprobados por el Consejo de Ministros (B.O.E. 18 de noviembre de 1991), seguidas por las actuales Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 (B.O.E. 29 de julio de 2005).

A) Las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley aprobados por el Consejo de Ministros de 1991

Son fruto de la previa tarea de elaboración teórica por parte del Centro de Estudios Constitucionales, con el fin de dotar a la Administración General del Estado de unas pautas o reglas de técnica legislativa, que ayudaran a la hora de redactar los anteproyectos de Ley e incluso los reglamentos *“llegados el caso”*.⁷

Es preciso subrayar en que este primer paso hacia la instauración de la técnica legislativa como verdadera disciplina de la producción normativa, los impulsores del proyecto son plenamente conscientes de la novedad en el panorama jurídico español, e intentan resaltar en todo momento el carácter interno del documento, al *“no pretender traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales”*, y *“sin que ello afecte en modo alguno a la plena y exclusiva potestad de las cámaras para deliberar y decidir libremente sobre el contenido y la forma del proyecto que el Gobierno les hubiera remitido.”*

Con el tiempo, las Directrices de 1991 se fueron aplicando por analogía a los proyectos de reales

decretos, tal y como era su pretensión inicial, con el debido trabajo y apoyo por parte de las unidades normativas y Secretarías Generales Técnicas de los distintos departamentos ministeriales, permitiendo homogeneizar técnicamente los textos, e influyendo en posteriores directrices elaboradas por gobiernos autonómicos que han supuesto un paso muy importante en el desarrollo de una conciencia de calidad en los redactores de textos normativos en el seno de la Administración General del Estado, tal y como se acaba reconociendo en el Preámbulo de las siguientes Directrices, las de 2005.

B) Las Directrices de técnica normativa de 2005

Las nuevas Directrices de técnica normativa⁸ se aprobaron con un objetivo fundamental, el de lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mejorando la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Ayudarían, en principio, a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas las disposiciones normativas por los ciudadanos.

Las nuevas directrices son mucho más numerosas, como consecuencia de haber abordado aspectos antes ignorados, pudiendo destacar su capacidad innovadora respecto a las anteriores por la profusión y número de aspectos tratados.

Algunos autores como Santaolalla consideran, no obstante, que son defectuosas al limitarse a respaldar la práctica existente, en muchos aspectos incorrecta⁹.

C) Los criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución de competencias de 2008

Una novedad en el panorama de la técnica legislativa española lo constituyen los "Criterios sobre adecuación de la normativa estatal al orden constitucional de distribución de competencias", aprobados por los Ministerios de Presidencia y de Administraciones Públicas con fecha 9 de junio de 2008, que no ha sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado, pero cuyo génesis constituye un intento de trasladar exclusivamente

las nociones y conceptos constitucionales del ámbito autonómico a la producción normativa.

Estas Criterios carecen de eficacia vinculante y constituyen meras recomendaciones cuyo principal valor reside en sintetizar la postura del entonces Ministerio de Administraciones Públicas, en relación con el orden constitucional de distribución de competencias, extraída de sus reiterados pronunciamientos en los procesos de elaboración de disposiciones generales y fundada en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha contribuido decisivamente a delimitar el alcance de cada una de las materias recogidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía como presupuesto para delimitar el alcance de las competencias del Estado. La oleada de nuevos Estatutos de Autonomía surgida desde el año 2006 durante la VIII Legislatura, han coadyuvado en esta dirección, delimitando de manera detallada y precisa ámbitos materiales que constituían, hasta la fecha, submaterias únicamente descritas por el Tribunal Constitucional.

Es por ello que la aportación del Tribunal Constitucional a la definición del modelo autonómico ha sido tan relevante que, con razón, se ha podido calificar a la nueva estructura territorial del Estado surgida de la Constitución de 1978 como "*Estado autonómico jurisdiccional*"¹⁰.

Los destinatarios de estos Criterios son nuevamente los Departamentos ministeriales, como principales centros de producción normativa del Estado, y pretenden proporcionarles orientaciones prácticas y claras sobre el modo de abordar la elaboración de las iniciativas normativas de forma respetuosa con el vigente marco competencial.

Este documento es hoy día desconocido por gran parte de los órganos proponentes de textos normativos.

D) La Memoria de Análisis de Impacto Normativo

Para autores como Coderch, desde los inicios la cuestión acerca de cómo se incardina la técnica legislativa en las teorías de la legislación quedó en un claro segundo plano, con la idea poco desarrollada de que "*la ciencia o teoría de la legislación es un saber interdisciplinar, tributario de disciplinas tan dispares como pueden ser, sólo entre*

otras, la filosofía moral y política, las doctrinas *generales del derecho, la historia, la sociología y otras ciencias sociales, la lingüística, el derecho constitucional y las restantes ramas o ciencias jurídicas*"¹¹.

Precisamente, con la evidente intención de integrar distintos saberes y ramas no estrictamente jurídicas, en la elaboración normativa, un claro ejemplo lo constituye la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, como expone su Preámbulo, tiene por objeto precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, a los que hacen referencia los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que fueron modificados por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, valoración que reiteró la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La finalidad última de la Memoria del análisis de impacto normativo será garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes.

La novedad del real decreto, desde la óptica de la técnica normativa, es principalmente, reconocer la necesidad de valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán para los agentes afectados y en el orden constitucional de distribución de competencias. Otras cuestiones como las presupuestarias o la de impacto de género, ya constituían una herramienta hasta la fecha más que habitual en las unidades de producción normativa.

Posteriormente en la Disposición adicional primera, se dispuso que a propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia, Economía y Hacienda, Política Territorial e Igualdad, se elevaría al Consejo de Ministros para su aprobación antes del

31 de diciembre de 2009, una Guía Metodológica que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

Es así como por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 se aprobaba en su Anexo I la *Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo*. Dicho documento todavía no ha disfrutado de la publicidad que sería necesaria, por lo menos en el momento de redacción de este artículo, al no haberse producido su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

No obstante, desde entonces existe un esfuerzo plasmar sus recomendaciones en el ámbito de la elaboración normativa. Así, si bien dichos avances son destinados a la documentación que acompaña al proyecto normativo, su innovación no deja de seguir el camino iniciado anteriormente en *Directrices y Criterios*, aún cuando se pudiera prejuzgar por lo cuestionable que resulta su fuerza coactiva y escasa voluntad de difusión y publicidad ya referida.

La labor de redacción de la memoria es, o debiera ser, una labor previa a la de redacción del proyecto, con visos de producir una análisis riguroso de los aspectos cruciales del mismo, sentando la praxis extendida a nivel europeo con documentos de este tipo, como los denominados cuestionarios de evaluación o "*check list*", que en el supuesto de la Memoria lo constituye el bautizado como "*Ficha del resumen ejecutivo*" localizada en el Anexo I del Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Con todo, sólo el transcurso del tiempo permitirá analizar la extensión y asimilación de sus conceptos en los distintos departamentos ministeriales.

E) Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico

Iniciativas recientes como la Resolución de 21 de enero de 2010, de la Subsecretaría de Justicia, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2009, para constituir la Comisión de Modernización del Lenguaje Jurídico, a la que le corresponderá elaborar un "*informe técnico sobre la situación actual*" y las reformas que necesite el lenguaje jurídico, así como formular "*propuestas sobre acciones*" para facilitar la accesibilidad de los ciudadanos a la Justicia,

constituyen claros ejemplos llevados a cabo por el Ministerio de Justicia en la actualidad, de mejora de la técnica normativa.

Presidida por el Secretario de Estado de Justicia y con el Director de la Real Academia de la Lengua Española como vicepresidente, la Comisión ha estado integrada por ocho vocales provenientes de diversas disciplinas, profesiones e instituciones, elegidos por razón de su dilatada experiencia y sus conocimientos en los ámbitos jurídico y lingüístico.

Sin embargo, la publicidad y conclusiones del Informe de dicha Comisión no recibieron la publicidad institucional necesaria, y tal vez, lo que es más reconocible, el resultado del informe no deja de ser bastante extenso –26 páginas– e impreciso, quedando en una suerte de directrices de técnica normativa para operadores jurídicos, lo que no quiere decir que el intento fuera loable, en cualquier caso.¹²

F) Instrucciones para la tramitación de asuntos de los órganos colegiados del gobierno (Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996)

Normalmente no se suele citar pero su importancia es crucial en la coordinación normativa y de gestión de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (en adelante, CGSES) y del Consejo de Ministros.

Dicho funcionamiento se rige por las ***Instrucciones para la Tramitación de Asuntos ante los Órganos Colegiados del Gobierno***, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996, que no fue objeto de publicación y cuyo contenido es el pan de cada día de las Vicesecretarías Generales Técnicas.

Este Acuerdo *“es, por tanto, el referente de actuación, sin perjuicio de la adecuación de su contenido a los nuevos medios informáticos y, muy especialmente, a la aplicación Comisión Virtual”* tal y como ha sido definido por la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia.

Después de casi dos décadas de existencia del mismo y evolución de la aplicación informática, de la evolución de las TICS, así como de nuevos usos de los equipos de gobierno en los últimos lustros parte de su contenido ha quedado desvirtuado.

Esto implica una revisión del mismo para su adecuación a los nuevos tiempos, incluso dotar a su

contenido de una mayor fuerza coactiva, rango reglamentario alguna vez se ha mencionado, como consecuencia del escaso margen que se le otorga al Secretariado del Gobierno para controlar y exigir su cumplimiento a los departamentos. Al final la urgencia, el mandato inmediato, el *“esto tiene que salir como sea”* impera y hace realmente difícil que los textos aprobados realmente sean conocidos, examinados y revisados por los técnicos competentes. Los resultados son por todos conocidos.

TRISTES CONSECUENCIAS DE LA AUSENCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

En ocasiones la visión cortoplacista en la producción normativa, la ignorancia del procedimiento establecido incluso a sabiendas de las posibilidades de impugnación posteriores, la infravaloración de las cuestiones de índole jurídica, en parte achacables a esa visión crítica de la Administración anclada en lo jurídico y formal, pero de la que se ha abusado sobremanera, conduce no en pocas situaciones a los supuestos que traigo a colación, que deben conocerse y publicitarse:

- En la STS de 13/10/2011 de la sala de lo contencioso-administrativo, a raíz del recurso directo frente a Real Decreto 1462/2009, de 18 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 641/2009, de 17 de abril, por el que se regulan los procesos de control de dopaje y los laboratorios de análisis autorizados, y por el que se establecen medidas complementarias de prevención del dopaje y de protección de la salud en el deporte, se declara la nulidad del Real Decreto citado por falta de audiencia a interesados. Una nulidad que se declara, ni más ni menos, que por introducir una modificación sustancial en el Real Decreto sobre la que se debió oír de nuevo tanto a la Secretaría General Técnica como a la Agencia Estatal Antidopaje, cuyos informes eran preceptivos.

En suma, en este apartado comienza a vislumbrarse un claro deseo de los Tribunales por el respeto a los trámites establecidos, y no sólo eso, sino un alza en el valor del trabajo realizado en la Secretarías Generales Técnicas de cara a la exigencia

del cumplimiento de todos los requisitos del principio de seguridad jurídica en la elaboración de normas y disposiciones.

- En la **Sentencia de la Audiencia Nacional de 22/03/2011** de la Sala de lo contencioso-administrativo, se declara la nulidad de pleno Derecho de la Orden PRE/1743/2008, de 18 Junio, más conocida públicamente como la del CANON DIGITAL, tramitada cual acto administrativo.
El Tribunal desde el comienzo da por sentado que la Orden recurrida es una disposición de carácter general y más concretamente un reglamento dictado en ejecución de una norma con rango legal, y confirma la denuncia de la infracción del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias, procediendo hic et nunc al estudio de los límites de la potestad reglamentaria y las posibilidades de control judicial de los reglamentos.
En su argumentación el Tribunal aporta la doctrina consolidada en la materia sobre la relación entre acto y reglamento. La aplicación al supuesto enjuiciado de la doctrina legal señalada conduce inexorablemente al Tribunal a la estimación del motivo del recurso por la ausencia del dictamen del Consejo de Estado, y ello habida cuenta del carácter de reglamento ejecutivo de una norma con rango de ley.
La aplicación al caso que nos ocupa de la doctrina legal que antecede implica un nuevo vicio de nulidad de la Orden, y puesta en tela de juicio al haberse prescindido de las memorias justificativa y económica, cuyo trámite deviene esencial en el procedimiento de elaboración de las normas reglamentarias, lo que conlleva la calificación de nulidad de pleno Derecho conforme al artículo 62.2 de la Ley 30/1992.
Con todo, este supuesto se convierte en paradigmático de los supuestos de nulidad de normas por vicios formales o de tramitación, no sólo por la repercusión de la materia en cuestión sino por la inclusión de la doctrina jurisprudencial consolidada hasta la fecha.
- En fase parlamentaria, la Presidencia del Senado, en su reunión de 12 de julio de 2011, de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida en su **Sentencia de 5 de julio de 2011**, acordó, en relación con el

*"Proyecto de Ley por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social", no admitir a trámite una serie de enmiendas, por considerar que las mismas se refieren a materias que carecen de manera evidente y manifiesta de conexión con dicho Proyecto de Ley*¹³.

Así, la Sentencia 119/2011, de 5 de julio de 2011, en el recurso de amparo núm. 7464-2003, al proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de arbitraje, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). El artículo único de dicho proyecto disponía la modificación del apartado g) del art. 86 ter LOPJ, atribuyendo a los Juzgados de lo Mercantil *"los asuntos atribuidos a los Juzgados de Primera Instancia en el artículo 8 de la Ley de Arbitraje cuando vengan referidos a materias contempladas en dicho apartado"*. El texto fue remitido al Senado a los efectos de lo dispuesto en el art. 90 CE.

El quid de la cuestión estribó en que se admitieron a trámite como enmiendas unas propuestas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la Ley de arbitraje remitida por el Congreso de los Diputados.

El hecho de calificar como enmiendas cuestiones que carecen de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, supone en verdad una iniciativa legislativa nueva, que impide utilizar los mecanismos previstos en el la CE, que constituyen la esencia de la función representativa como Senadores o Diputados.

- Un claro ejemplo que no se ajusta a las mínimas exigencias de estilo y redacción de un texto de Cortes, lo constituye la Exposición de Motivos de la *Ley 6/2004, de 21 de diciembre, para la aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los municipios de gran población*. Fragmentos del texto dicen:

"Éramos unos cuantos en la aldea, nos apañábamos con lo puesto, teníamos un buen pastizal para los animales, agua abundante, uvas y hortalizas, caza, leña, cereal en el seco y el trigo de las estrellas para los sueños, el primero de todos con mucho tiempo por delante porque la Historia va despacio, y si entonces queríamos algo, seguramente sin sospechar una infinita

tardanza, era ser una gran ciudad, de forma que todo sucedía con los pies en el suelo, por sus pasos contados.

El poblado ni siquiera tenía nombre. Vivíamos casia la intemperie bajo las faldas de Chinchilla –nunca mejor dicho– y un día llegaron los beréberes, gente ruda, y se quedaron a cenar. Es una forma de contar lo que pasó. (...).”

El texto en sí no tiene desperdicio y no cabe aquí añadir nada más pues habla por sí sólo, si bien es también digno de alanza el sentido del humor del legislador manchego.

DIAGNÓSTICO Y EPÍLOGO

Nos encontramos en mal momento, hay que reconocerlo, para la pausa y la reflexión, para la consulta, para la colaboración interdepartamental en la tarea normativa.

Pero esa situación no obsta que ese hecho se señale y se ponga de manifiesto. La manera de

trabajar de los últimos tiempos (comienza al final de la IX legislatura), aísla los ministerios, no sólo eso, las unidades dentro de cada departamento, la urgencia anquilosa la capacidad de reacción ante fallos detectables y detectados en los textos redactados.

Este hecho ya prácticamente generalizado no es reciente, viene ya de meses atrás, y en él tenemos que reconocer que también participamos a nivel técnico y profesional buscando soluciones de cara a los órganos superiores que redunde en nuestro propio beneficio en las situaciones de urgencia y de plazo límite, pero esa visión al final también empeora el resultado final.

Si a eso se añade que un proyecto se anuncia como informe a Consejo de Ministros y al día siguiente pudiera aparecer como aprobado como real decreto-ley, y hablo en condicional, la sensación es que no vamos por buen camino...

Para el Tribunal Constitucional la técnica normativa es el arte de legislar clara y eficazmente, cuyo objeto es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo por tanto a la seguridad jurídica ¹⁴.



En suma, siguiendo la reflexión del Alto Tribunal, y al margen de la consideración anterior, debería también ponerse en la mesa de debate la necesaria exigencia de un conocimiento jurídico profundo por parte de los órganos proponentes de la técnica legislativa, del procedimiento de tramitación, de la gestión del proceso normativo, un aspecto desconocido por el resto de "gestores". En una legislatura económica, el ámbito jurídico precisamente hace de filtro y garantía de la seguridad jurídica del ciudadano.

No quiero sino terminar con un apunte para cinéfilos relacionado con este epílogo:

"Yo... he visto cosas que vosotros no creeríais (...)"
Atacar naves en llamas más allá de Orión. He visto rayos C brillar en la oscuridad cerca de la Puerta de Tannhäuser. Todos esos momentos se perderán... en el tiempo... como lágrimas en la lluvia. Es hora de morir" - Roy Batty ■

Blade Runner, de Ridley Scott, 1982
 Madrid, junio 2012

¹ Cfr. GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa): *Curso de Técnica Legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

² JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ: *Problemas de técnica legislativa en el ámbito de la producción normativa de las comunidades autónomas*. Artículo en *El funcionamiento del Estado Autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1999.

³ PILAR BASELGA GARCÍA-ESCUERO: *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*, Madrid, 2009.

⁴ Ha que resaltar la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 16.3.2005 y que ha influenciado la Guía Metodológica de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. En la misma, se señala:

"La presente comunicación pone en marcha la iniciativa anunciada en la revisión intermedia y, en coherencia con la acción en curso para mejorar la legislación, propone tres líneas de actuación fundamentales:

- *Promover con más determinación a nivel de la UE los instrumentos que permiten **concebir y aplicar una mejor legislación**, especialmente las evaluaciones de impacto y la simplificación.*
- *Trabajar más estrechamente con los Estados miembros para **garantizar** que todos los legisladores apliquen coherentemente los principios de **mejora de la legislación** en toda la UE. Actuar sólo a nivel de la UE no será suficiente: la transposición de la legislación de la UE por parte de los Estados miembros y las iniciativas legislativas nacionales tienen también un efecto directo, no sólo en las administraciones nacionales y los ciudadanos sino también en las empresas, especialmente las PYME, de toda la Unión.*
- *Reforzar el diálogo constructivo entre todos los legisladores, a nivel tanto de la UE como de los Estados miembros, y con las partes interesadas."*

⁵ En Inglaterra, se dedican a estos estudios el Royal Institute of Public Administration, el Office of Parliamentary Counsel, la Statute Law Society, el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, el Centro de Criminología y de Estudios Filosóficos y Sociológicos de la Universidad de Edimburgo, así como los centros socio-legales de la Universidad de Sheffield y de Oxford. En Bélgica hay que citar el Centrum voor

Rechtssociologie de la Universitaire Faculteiten Saint-Ignatius de Antwerpen y la Facultad de Derecho de la Universidad de Lieja. En Holanda, la preocupación por la calidad de las leyes llevó al Ministerio de Justicia a la creación en su seno del Committee for the Review of Legislative Projects así como la General Legislation Policy División. En Francia, los estudios de técnica legislativa se realizan en la Ecole Nationale d'Administration. En Italia puede citarse la creación de un Observatorio legislativo interregional, así como una Escuela de Ciencia y Técnica de Legislación. En Alemania, por último, hay que destacar los numerosos e importantes trabajos derivados tanto de la práctica parlamentaria como de la actividad académica (web del Ministerio de Justicia, www.mjjusticia.es).

⁶ SAINZ MORENO, F.: "Técnica normativa", en *Enciclopedia Jurídica*. Madrid: Civitas, 1995. v. 4 (p. 6.485-6.489).

⁷ Así se afirma en el Preámbulo de la Resolución de 15 de noviembre de 1991 de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley (B.O.E. de 18 de noviembre de 1991).

⁸ Aprobadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (B.O.E. de 29 de julio de 2005).

⁹ SANTAOLALLA LÓPEZ, FERNANDO: *Las directrices de técnica normativa*, 2006, Revista de Administración Pública.

¹⁰ GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES: *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado Autonómico*, Iustel, 2005.

¹¹ PABLO SALVADOR CODERCH: *Técnica legislativa y teorías de la regulación*. Working Paper, nº 208. Barcelona, abril de 2004. Este trabajo fue presentado en el Seminario "La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho", que, bajo la dirección del Prof. Dr. Aurelio MENÉNDEZ MENÉNDEZ y bajo los auspicios del Colegio Libre de Eméritos se celebró en Madrid los días 11 y 12 de noviembre de 2003.

¹² Sus conclusiones pueden consultarse actualmente en la página web del Ministerio de Justicia.

¹³ (BOCG, 8 sept 2011).

¹⁴ Esta tesis la corroboran las STC 233/1999 FJ 6 sobre la jurisdicción constitucional y la calidad técnica de las leyes.



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**.



iustel



DICCIONARIO DE DERECHO AMBIENTAL

Productos

Libros

iustel

Acceso usuarios A+ e-

Iustel, todo el Derecho en Internet

Acceso a las Bases de Datos:

L

Compendio
Legislativo

J

Repertorio
Jurisprudencial

C

Base de
Conocimiento Jurídico

B

Bibliografía Jurídica

F

Repositorio de
Formularios
Procesales

Conexión a Iustel:

Usuario:

Contraseña:

Entrar

Reflexiones Zombies: una alternativa para una coyuntura turbulenta



Por **Carmen Sanabria Pérez**

Administrador Civil del Estado. XXIV Promoción

Asabiendas de que soy una estudiosa vocacional de los temas que afectan a la gestión pública y a los profesionales que la sirven, me solicita la Asociación que escriba un artículo o unas líneas para el próximo Boletín. Lo hago con mucho gusto y les agradezco la confianza que depositan en mi capacidad para exponer alguna idea razonable y creativa sobre una realidad circundante que no invita precisamente al optimismo ni a tirar cohetes, sino todo lo contrario.

Sin embargo, acepto el reto encantada porque estoy convencida de que, a pesar de todo, hay todavía motivos para la ilusión y para recuperar la confianza en nosotros mismos y en nuestras posibilidades y porque, aunque parezca increíble, una coyuntura desfavorable puede ofrecernos la ocasión de descubrir cualidades y habilidades que desconocíamos; como dicen los expertos, siempre existe la opción de convertir las amenazas en oportunidades. Confieso, además, que he desarrollado cierta habilidad en estas lides utilizando algún truco personal que me resulta de mucha utilidad: actuar como un zombi, ser surrealista que, como es bien conocido, tiene la ventaja de estar muerto, pero sin saberlo.

Desde que hace ahora un año presenté mi libro *"Reflexiones Zombies"*, la pregunta que más veces me han hecho es que cómo he decidido poner a la obra un título tan original. Yo creo que lo que en realidad piensan es que por qué le he puesto un título tan absurdo o tan patético, pero no se atreven a confesármelo. Pero, veréis, tiene su explicación. Para empezar, los zombies se han puesto de moda y resultan bastante simpáticos; de hecho, a veces caen mejor que los vivos y es sorprendente lo rápidamente que la gente se acostumbra a vivir rodeada de ellos. Procedente de la tradición africana, el zombie ha pasado a la literatura fantástica como muerto viviente y de allí al lenguaje común para calificar a la persona que actúa mecánicamente,

como privada de voluntad. Recientemente, las consultoras y escuelas de negocios alertan sobre la proliferación de empleados zombies: están presentes físicamente en su puesto de trabajo, pero ausentes emocionalmente. No hace falta ser muy lista ni ingeniosa para hacer equivalencias con el mundo administrativo... ¿Quién no se ha sentido zombi alguna vez?

Pero, como os decía, ser un zombi a veces tiene sus ventajas. Para mí la mayor es que te permite escapar a un exceso de lucidez y sobrellevar mejor todo lo que nos está pasando, sin caer en otra tentación bastante más perniciosa: convertirte en una cínica. Al fin y al cabo, frente al cínico al que la realidad ni le importa, ni le demanda, ni le exige nada, el zombie es un ser que se empeña tozudamente en vivir en este mundo, aunque pertenezca a otro. Y eso, sin duda, tiene mucho mérito; algo de lo que sabemos bastante los funcionarios.

Mi conclusión, positiva por supuesto, es que en un mundo de zombies no puedes creer todo lo que te dicen ni tampoco todo lo que piensas. Vivimos un momento de crisis profunda que preconiza un cambio de época y tradicionalmente lo que hemos hecho los funcionarios en los malos momentos ha sido quejarnos amargamente o, en el mejor de los casos, resignarnos a la evidencia de que aquí nada puede cambiar y que, de hecho, nada va a cambiar nunca. Ah! Se me olvidaba, también recurrimos con frecuencia a una solución muy socorrida: echarle la culpa a otros; en este momento, a la crisis, a los políticos o al sistema.

En efecto, en muchas ocasiones tenemos razón. La grave crisis que atravesamos deriva del agotamiento del sistema de producción instaurado tras la II Guerra Mundial y lo que es seguro es que, cuando acabe, que acabará, nos encontraremos con un escenario en que los principios y paradigmas que venimos utilizando para dirigir y gestionar

organizaciones, ni serán útiles ni tendrán sentido. Pero, en todo caso, lo importante es reconocer que la crisis no es sólo económica, también es social y, sobre todo, es una crisis de confianza en las instituciones. Para salir de la crisis hacen falta gobiernos lúcidos y fuertes, sí, pero, además, unas instituciones con prestigio social capaces por su credibilidad de tomar las medidas que se necesitan. En ese sentido, nadie duda de que la Función Pública debe ser reformada y, en cierta forma, regenerada, pero en ningún caso debe ser denostada. Así como el poder político es coyuntural, la institución permanece y merece respeto.

Por otro lado, es evidente que los políticos dominan hoy el escenario público y se prodigan en una sociedad espectáculo en la que sólo importa lo que se ve y se presenta en medio de fuegos artificiales y efectos especiales. En ese contexto, lo que no se ve, lo que no se oye, lo que no hace ruido, simplemente no existe, lo cual condena a la pura clandestinidad el trabajo bien hecho de muchísimos funcionarios que son excelentes profesionales. Un país sólo funciona bien si se apoya en un buen sistema de decisiones públicas, y las decisiones que se requieren para solucionar los problemas públicos exigen conocimiento de la historia y de la política, madurez intelectual, reflexión desde la ética del largo plazo, ponderación de alternativas, armonización de los intereses en juego, valoración del coste de invertir en un proyecto y del dinero de todos que se aplica a la solución de los problemas, capacidad de liderazgo e influencia en el sector en que se actúa, voluntad de infundir optimismo y afán

de superación en los equipos y en las personas, integridad y honestidad y, sobre todo, poner el interés general por delante del interés personal. Y eso no se improvisa, no es cuestión de instinto o intuición, requiere preparación y continuidad de acción. Es lo que llamamos profesionalidad. En definitiva, poder contar con buenos funcionarios no es un gasto, es una inversión.

Tampoco exageramos mucho cuando le echamos la culpa al sistema, cuyo grado de complejidad y rigidez ha llegado al paroxismo. Tenemos un problema serio de *sobreorganización*, un Estado obeso, y muchos hablan ya abiertamente no de un Estado del Bienestar sino del Bienestar del Estado. El exceso de administración y burocracia juega en contra de la eficacia de la organización, porque produce inequidades, fomenta la mediocridad y penaliza la excelencia. Pero, a pesar de ello, la toma de conciencia está durando demasiado y hay gente todavía discutiendo si el sistema debe ser reformado o no. Y es un hecho cierto que la inercia funcional no se inclina al cambio ni favorece una cultura de innovación y aprendizaje, sino más bien reproduce el sistema y lo perpetúa hasta el infinito; gastamos nuestro tiempo y energía en mirarnos el ombligo y defender nuestras posiciones, en lugar de explorar ideas y soluciones nuevas.

En este momento de difícil coyuntura económica es bueno que los diferentes actores públicos se redescubran como un equipo y establezcan una estrategia común para trabajar en la supervivencia de la Institución. Hoy, el gran desafío de la Administración es ver la complejidad en la que se desenvuelve como

La obra "*Reflexiones Zombies*", cuya autora es Carmen Sanabria Pérez, es un libro digital editado en 2011 por la Escuela de Organización Industrial/EOI bajo licencia *creative commons*, por el que ni su autora ni la Escuela de Negocios perciben beneficio comercial alguno.

Puede descargarse gratuitamente en la página Web de EOI y comprarse en soporte papel a través de un sistema de print on demand en el siguiente enlace:

http://www.readontime.com/ROT/eoi-escuela-de-organizacion-industrial/carmen-sanabria-perez/reflexiones-zombies_9788415061069.html

Como libro digital se puede encontrar en los catálogos de El Corte Inglés, Amazon y la Casa del Libro, entre otros.



una riqueza inmensa de posibilidades y como una fuente creadora de valor. Y la gran ventaja adicional es que la Administración no está sola en la generación de valor público, hay múltiples actores, igual de relevantes, que desean colaborar a todos los niveles si ven responsabilidad y compromiso en el ámbito de las instituciones, que es dónde, en definitiva, tienen que resolverse los problemas, a fin de no pervertir el funcionamiento democrático.

Desde luego que hay cosas que podemos hacer y que funcionan, y yo he tratado de relatarlas en mi libro, tirando de mi propia experiencia administrativa; en mi opinión, las más esenciales son: entender lo que está pasando, visualizar dónde queremos llegar y lo que queremos ser en el futuro y, finalmente, buscar un propósito superior que nos identifique, nos una y nos inspire.

En fin, podemos echar la culpa a quien queramos y se deje, pero, al final, los primeros responsables de nuestra profesión somos nosotros mismos. Podemos

considerar que nuestro trabajo es como cualquier otro, o podemos llenarlo de sentido, preguntarnos si queremos que sea sólo una obligación, una forma de ganar dinero y ascender, o una carga de la que quejarse o que soportar porque no nos queda más remedio. Pero también podemos trabajar por compromiso y vocación y disfrutar con lo que hacemos, intentando abordarlo de la mejor manera posible, considerando que vale la pena, que contribuye al bien general y que se vincula con algo que nos trasciende a nosotros mismos. En definitiva, nuestra responsabilidad personal se relaciona con las posibilidades encerradas en nuestro entorno inmediato y debemos aplicarla en nuestra área de influencia, que no es poca; la revolución pendiente es, más que nada, de estilo de funcionamiento, una cuestión de actitud ¿Por qué a lo difícil lo llamamos imposible?

Alguien dijo que en la vida un 10% es lo que nos pasa y el otro 90% cómo reaccionamos a lo que nos pasa. Y tenía razón. ■

Una musa “Políticas Públicas y Legislación Inteligente”



Por **Daniel García Angulo**
Administrador Civil del Estado. XLI Promoción

¿La conoces? En pocas palabras, quiero despertar tu interés, por las políticas públicas y legislaciones inteligentes, “Smart Regulation”. Ni pocas, ni muchas, las necesarias.

Las Políticas públicas y los entornos normativos de calidad contribuyen a la prosperidad económica y social de un país. Las que no son adecuadas se pagan muy caro. La regulación del sistema financiero internacional contribuyó a la crisis financiera que vivimos en el 2008. Todos conocemos políticas públicas que prometen mucho, consumen importantes recursos y no dan fruto. Conocemos entornos normativos de baja calidad y preñados de burocracia. Todos son una zancadilla para empresas y ciudadanos.

Smart Regulation, no concede todos los deseos, pero puede mejorar nuestras administraciones y el entorno de nuestra economía. Poco a poco.

Por distintos motivos, en el s. XXI se vuelve a sentir, con fuerza, la necesidad de mejorar la calidad de las políticas públicas y el ordenamiento jurídico. En esta ocasión la realidad es distinta. Partimos de nuestras prácticas. Bebemos de las experiencias pasadas, contamos con el bagaje de otros viajeros que andan el mismo camino. Quienes emprendemos esta odisea nos acompaña nuestra razón; amoldamos su devenir a nuestras propias circunstancias.

Podemos dibujar un cuadro de Smart Regulation para contemplarla desde distintas perspectivas:

1. Smart Regulation: como política pública: Identifica una necesidad y establece una estrategia para dar una respuesta a ella.
2. Smart Regulation: como resultado: políticas públicas y un ordenamiento jurídico de calidad de forma progresiva partiendo de resultados concretos.
3. Smart Regulation: como proceso: en el ciclo de vida de las políticas públicas y la normas se usan

una serie de herramientas, “mejores prácticas” que contribuyen a su calidad.

Para hacer realidad las políticas públicas inteligentes y de calidad de las normas contamos distintas herramientas o mejores prácticas: evaluaciones de impacto normativo, consultas o participación de actores interesados, reducción de burocracia, evaluación de políticas públicas... por mencionar unos ejemplos. Estas se pueden contemplar en conjunto, de forma coordinada.

Smart Regulation cuida, acompaña a las políticas públicas y las normas a lo largo de su vida desde su concepción hasta su desaparición. Se aplica a iniciativa cuando se preparan, es decir, ex ante o la las normas o políticas, “vivas”, vigentes, es decir, ex post.

Para ordenar las herramientas en nuestras alforjas podemos agrupar estas en los siguientes apartados:

1. *Mejores prácticas que atañen al contenido de las políticas públicas y normas:* programas de trabajo anuales de las iniciativas que se van a llevar a cabo, sistemas de evaluación de impacto normativo, mejores prácticas en la implementación, sistemas de evaluaciones de las iniciativas públicas, etc.
2. Las herramientas que refieren a la forma de vestir, dar a conocer las políticas públicas y normas: derogaciones, consolidaciones, refundiciones, codificaciones, técnica legislativa, revisión de la redacción, publicaciones, comunicaciones, entre otras.
3. Reducción de la burocracia y servicios públicos de calidad: es necesaria una visión global del contexto, normas, obligaciones de información, procedimientos administrativos y servicios. Considerar un sistema de gobernanza,

identificación, medición (SCM) y mejora coherente es clave. Esta visión permite evitar duplicidades y costes en el esfuerzo de proporcionar el mejor entorno posible a empresas y ciudadanos. Para proporcionar servicios públicos de calidad y reducir la burocracia son necesarias medidas organizativas o sociología, normativas y también relacionadas con las tecnologías de la información. Los sistemas de calidad de los servicios juegan su papel. Junto a los elementos anteriores la forma de organizar los departamentos de atención a usuarios, es decir, a ciudadanos o empresas es muy relevante. La dimensión de estos temas



justifica estar en un apartado distinto en el seno de nuestro equipaje.

4. Consulta y participación: ¿Cuál es tu opinión? La transparencia de la administración pública está de moda en los eventos de Gobernanza Pública. En estos exclusivos foros, también se habla de consulta y participación de los actores interesados. Este es un aspecto horizontal abarca e influye en los anteriores: contenido, forma de políticas, de normas, reducción de la burocracia y servicios de calidad: Establecer estándares de consulta, formar adecuadamente a las personas responsables de las políticas y normas, regulación del papel de los Lobbies, los portales de internet de participación pública en las distintas iniciativas, los grupos de expertos ...entre otras herramientas ...Son instrumentos claves en la calidad de las iniciativas públicas.
5. En cualquier política pública la comunicación de los resultados concretos es relevante. Los destinatarios de la actuación pública deben percibirla, ellos son los que eligen a los gobernantes.

Podemos compartir puntos de vista de forma mucho más extensa...claves para llevar a cabo iniciativas de modernización de las políticas públicas y la normativa, enumerar más instrumentos o herramientas, explicar su significado, anclaje en el conjunto, fortalezas, debilidades, claves...

Sólo quiero despertar tu interés...por las políticas públicas y las normas inteligentes, por una "musa", seguro que la conoces en mayor o menor medida.

BIBLIOGRAFÍA

- Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest (OCDE.9-Noviembre 2011).
- Smart Regulation in the European Union Commission communication-COM (2010)543 (8 October 2010).
- EU Better Regulation webpage: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm
- Curso On line sobre Better Regulation impartido por distintos profesores de IEPA en Diciembre 2010-Enero 2011.
- Better Regulation What is at Stake? Dr. Allan Hardacre EIEPA SCOPE 2008. ■

Milagro en Shanghái



Por **María Tena García**
Administrador Civil del Estado. XIX Promoción

No se volverá a repetir nada igual, decían. Esa Expo marcará un hito en la historia, decían. Y llegó el momento.

Hace ya más de un año se inauguró, con millones de fuegos y luces sobre el río Huangpu, la Expo de Shanghái de 2010. Fue la megaexpo en la megaciudad.

Y la sensación de los que trabajamos aquí fue la misma que sentimos cuando llegamos por primera vez a China. La dimensión de ese país, de esas ciudades millonarias en seres humanos, hacen de Europa una aldea en el otro extremo del planeta y de nuestra nación un barrio de esa aldea. Pero, frente al sentimiento de estar asomado a un mundo inabarcable, teníamos la certeza de que si trabajar en el Pabellón de España tenía sentido era porque trabajábamos en un proyecto que nos excedía, un asunto de Estado que tenía que conseguir que Xibanyá sonara más fuerte en esos paisajes inmensos cuando aquel espectacular evento se hubiera acabado. También sabíamos que nunca llegaríamos a conocer del todo esa ciudad de veinte millones de habitantes pero nuestro objetivo era que España, durante los seis meses que duró la Expo, se quedara en la retina y en las emociones de los más de 38.000 visitantes diarios que nos desbordaron desde la primera prueba de carga que se realizó pocos días antes de inaugurarse la Expo y hasta el mismo día de su clausura. Muchos eran parte de Shanghái, otros venían de lugares remotísimos después de muchas horas de tren o de autobús y guardaban, impasibles, acompañados de niños y de ancianos, más de cuatro horas de cola para ver nuestro Pabellón.

La mayor exposición de la historia y cantaban las cifras. Parecía un desafío de quijotes intentar destacar en ese recinto de 545 hectáreas y más de 248 participantes.

Y, sin embargo, fue así. Se produjo el milagro. Un milagro que visto ahora en la distancia parece algo irreal, algo que le sucedió a otro.

España terminó la Expo con 7.034.476 visitantes. Un diez por ciento de la totalidad de personas que visitaron el recinto de la Expo más grande que haya habido nunca y que es muy difícil que vuelva a repetirse.

¿Qué es lo que sucedió para que se produjese el milagro?

El primer acierto fue la apuesta del Gobierno por hacer de esa operación cultural uno de sus proyectos estrella para penetrar en el inconsciente colectivo de un país al que hace unos años tan pocos españoles habíamos viajado. En nuestra infancia China solo era un cuento de niños, Manolita Chen y un flan sospechosamente amarillo que nos daba nuestra madre antes de ir a la cama. Hoy es un país imprescindible, la gran potencia ascendente del panorama internacional, cuyo futuro nos concierne más que nunca.

La apuesta se concretó en un equipo hispano-chino de profesionales de primer orden y en uno de los pabellones más grandes del recinto (7.524 metros cuadrados), un edificio espectacular que era también un objeto, una obra de arte.

El estudio catalán Miralles-Tagliabúe, con Benedetta Tagliabúe a la cabeza, ganó el concurso que convocó la Sociedad Estatal de Exposiciones Internacionales con un edificio que ganó varios premios de arquitectura. Pero, lo que fue aún más importante: el Pabellón conectaba con el espíritu chino. Desde que se abrían las puertas del recinto por las mañanas, veíamos a las multitudes que corrían hacia nosotros para coger sitio en colas.

China, igual que España, es un país con una cultura milenaria pero con hambre de modernidad. Un edificio de mimbre sobre una potente y vanguardista estructura de acero transmitía a los chinos esa mezcla de tradición e innovación que compartimos con ellos y que está tan arraigada en su inconsciente colectivo. No era pues casualidad que les gustara tanto ni que las multitudes a todas horas se agolparan a sus puertas.

El edificio además tenía, y todavía tiene, como toda obra de arte, muchos niveles simbólicos de significación. Desde lejos las más de 8.000 piezas de mimbre que cubrían su piel tenían distintos tonos porque habían sido cocidas en la región cercana de Shandong a distintas temperaturas para dar esa sensación de movimiento ¿Un mar de mimbre?, ¿un tigre dormido que se despereza?, ¿un dragón que acecha?, ¿un cesto que evocaba los capachos donde las madres chinas y las madres españolas acunan a sus hijos recién nacidos? Cada uno daba su respuesta pero a todos les atraía ese material tan cálido y su plaza abierta que algún crítico denominó como "El abrazo de mimbre".

También dentro se explicaba el milagro. El pabellón adaptaba el lema de la Expo "Mejor ciudad, mejor vida" en sus tres salas de exposición convirtiéndolo en "De la ciudad de nuestros padres a la de nuestros hijos".

"Origen" la sala de Bigas Luna celebraba y consagraba el tópico y la esencia española de la manera más arriesgada y contemporánea y triunfó con su bailarina flamenca y con el rugido de los sanfermines ante la mirada atónita de los ojos chinos que brillaban en la oscuridad. Basilio Martín Patino le puso música de Falla a un concierto de imágenes que mostraban el éxodo rural, la transición democrática, los derechos humanos, los colores de nuestras ciudades y la diversidad de nuestras familias. Isabel Coixet fue la autora de Miguelín, esa instalación artística, ese gran bebé de seis metros y medio y ojos azules que soñaba con las ciudades del futuro. Quizá por la política del hijo único, si hay algo que los chinos aman son los niños pequeños. Miguelín triunfó en la Expo y arrebató portadas de periódicos a los líderes políticos y a las estrellas de cine con su esperanza de ciudades más sostenibles, solidarias y felices. Y detrás de esa gran figura humana también había un mensaje político. Poner en el centro de una gran sala a un individuo y rodearle de los avances que han generado nuestras ciudades desde la transición democrática era algo que convenía mostrar precisamente en un país tan poco individualista como China y donde los avances se han centrado hasta ahora sobre todo en el terreno económico.

Pudimos también contar con un magnífico programa cultural y gastronómico y con la presencia de las comunidades autónomas presentaron en el Pabellón al público chino su cultura y tradiciones. Nuestras instalaciones estuvieron a su disposición para ruedas de prensa, presentaciones, encuentros técnicos y profesionales

y esa sinergia dio muchos frutos. Además durante esa semana cada comunidad dispuso de un específico "Día de la comunidad autónoma", en el que estuvieron representados al más alto nivel institucional.

Otro elemento que ayudó al gran éxito de la presencia de España en Shanghái fue el triunfo de la selección española en la Copa del Mundo. Los chinos no tienen equipos de fútbol que destaquen pero los periódicos chinos siguen, diariamente, la liga española hasta en sus menores anécdotas e incidentes. Desde el pabellón no nos cansábamos de decir que la calidad de la selección española no era una casualidad, sino el resultado de una educación pública general obligatoria y gratuita, una de las grandes conquistas sociales de nuestra democracia.

Tuvimos la suerte de que toda la operación Expo Shanghái se preparó con mucho tiempo y antes de que la crisis económica se hiciera patente. Eso explica la ambición del proyecto que en su forma y en sus contenidos rozó la excelencia. Éramos sin embargo conscientes de que nuestro objetivo y deber era crear posibilidades de trabajo y riqueza para nuestros compatriotas que, aunque estaban a más de 10.000 kilómetros de distancia, nunca se alejaron de nuestras preocupaciones. También sabíamos que debíamos manejar un presupuesto holgado con austeridad exquisita porque, cuando empezó la Expo los síntomas de la crisis mundial ya era una realidad. Y así lo hicimos. De hecho gracias a las gestiones para que el pabellón no se demoliese y al recorte radical de los gastos de protocolo conseguimos ahorrar casi diez millones de euros sobre el presupuesto aprobado. Además convertimos al pabellón en una plataforma para promocionar nuestras empresas y se realizaron más de 60 encuentros profesionales de todos los niveles con una asistencia total de 4.254 empresarios españoles y chinos sin contar las visitas VIP.

Además nos esforzamos por difundir una imagen potente de la España contemporánea en un país que, según un estudio realizado por el Instituto Elcano, tenía de nuestro país "un profundo desconocimiento sobre un trasfondo de simpatía difusa" y una serie de estereotipos basados en los toros y el fútbol. En este sentido atendimos en nuestro pabellón a 2.686 periodistas chinos y extranjeros. Como ejemplo de la repercusión de España en los medios solo citar las 1.542 apariciones de nuestro proyecto en la prensa escrita china incluyendo portadas en los principales medios chinos como Xinmin, Oriental Morning Post, Shanghái Daily, etc.

Junto a esto tuvimos un enorme flujo de visitas oficiales de autoridades chinas y de todo el mundo.

En total fueron 234.038 visitas VIPS las que gestionó el equipo de protocolo incluyendo jefes de Estado, ministros, personalidades y "celebrities" de China y de todo el mundo. Y 926.599 Visitas Easy Access incluyendo los portadores de los sellos de los pabellones de Madrid, Barcelona y Bilbao. Una medida que tomamos en apoyo a Madrid, Barcelona y Bilbao, las tres ciudades españolas presentes oficialmente en la Expo de Shanghái.

El milagro final fue doble. Por una parte el Gobierno chino pidió a España que Miguelín se conservase como símbolo de la Expo de Shanghái y que se quedase en el macro museo de la Expo que se inaugurará en breve. Por otra, y aún más importante, fue que, como medida excepcional, las autoridades chinas decidieron que el Pabellón de España fuese uno de los cinco que no se demoliese. Después de una larga negociación, España donó el edificio a China que se comprometió a dedicarlo a usos culturales y nos

consta que el proyecto en el que se trabaja dará todo el protagonismo a la cultura española en su más amplio sentido a su contenido. Esta operación ahorró el gran gasto de la demolición y de la restitución de la parcela a su estado originario. Además tener un edificio de esas dimensiones en el centro de Shanghái dedicado a España es una gran operación cultural de gran calado para el futuro.

En definitiva un trabajo intenso y apasionante con un final feliz que nos demuestra que la cultura española tiene un valor incalculable para atraer visitantes y riqueza, y que si actuamos juntos en el exterior, nuestra fuerza como país se multiplica.

En un momento tan difícil como el que ahora vivimos es útil recordar que somos una nación de grandes creadores y artistas y también un pueblo fiable, moderno, innovador y con el que es fácil y asequible hacer negocios. Los chinos nos lo demostraron, no lo olvidemos. ■

La función pública hoy: problemas y perspectivas

Por **Félix Muriel Rodríguez**
Administrador Civil del Estado. XI Promoción



PRESENTACIÓN

No me ha sido fácil encontrar la manera de focalizar adecuadamente lo que quería decir en esta exposición. Siempre se ha dicho que no hay nada más difícil para un cura que sermonear ante colegas. Algo parecido siento yo en estos momentos. Eso me ha llevado a hacer acopio de valentía para buscar enfoques menos hollados o, cuando menos, diferentes. Pero no sé si en mi caso más que valentía ha sido osadía. Al final será ocasión de comprobarlo.

Los asuntos en los que pudiéramos centrar los problemas, los "males" –en expresión picaveana– de nuestra función pública son de sobra conocidos por todos nosotros.

Por ello me he permitido la licencia de enfocar mi charla intentando pensar en voz alta sobre los veneros, las vetas, los ríos subterráneos que lo políticamente correcto no deja aflorar a la superficie cuando tratamos "en público" los temas que nos ocupan. He querido plantear lo que subyace debajo de los problemas que todos conocemos.

No pretendo tampoco ser "original". Simplemente he querido poner altavoz a lo que todos sabemos, con ánimo de levantar el debate, que no la discusión.

¿Por qué hablar de los problemas y de las perspectivas de la función pública hoy?

Este es un viejo tema que ha hecho correr ríos de tinta. Quizás no nos hayamos parado a contar los aquí presentes a cuántos eventos hemos asistido sobre estas materias. En mi caso, desde que apenas

recién ingresado a la Administración (aunque debería decir a la "función pública", porque, como es bien sabido, en España se ingresa a la "función" y no a la "administración"), tuve la suerte de participar en una "Semana de Estudios sobre la Burocracia española", dirigida por el llorado compañero Alberto Gutiérrez Reñón y que organizó la histórica Asociación Española de Administración Pública en los bajos del Ministerio de Agricultura (el auténtico verdadero Ministerio de Fomento, de Atocha), han sido incontables ya sea como ponente o como simple asistente en los que he participado.

Pero no es solo un viejo tema, sino que es, en la más pura expresión de la palabra, un clásico, en el sentido de que son cuestiones que mantienen siempre su vigencia y su actualidad en virtud de que son permanentemente reinventadas generación tras generación, que las "leen", las interpretan y se las replantean desde las coordenadas de sus propias circunstancias. Por eso siempre hablamos de ellas y no pierden "pegada".

Esta generación –aunque a mí no me gusta demasiado hablar de generación por los resabios que el término conlleva y por lo que en los últimos años ha significado entre nosotros, lo utilizo ahora en un sentido instrumental–, quiero decir que estas generaciones, que en este momento concreto tiene sentido "volver" una vez más a plantearse los temas referentes a la función pública porque soplan vientos de fronda sobre el futuro, quizás no tan mediato, de la Administración y de la función pública españolas.

Pero, ¿Por qué hablar de "función pública" en el aquí y en el ahora? ¿Por qué en este momento? Sencillamente porque estamos en un momento de crisis. Y siempre que se producen crisis uno de los puntos recurrentes es volver la vista hacia la burocracia.

¿CÓMO AFECTA LA CRISIS ACTUAL A LA FUNCIÓN PÚBLICA?

La repercusión directa en España

Hasta el primer trimestre de 2010 parecía que la crisis no iba a afectar a la Administración ni a la función pública españolas (en realidad apenas nos iba a afectar a España como país porque, como se recordará, la tesis oficial era que se trataba de una "recesión" cuando no de una simple "ralentización" o "desaceleración" de nuestra imparable tasa de crecimiento). Después de aquel tenso e histórico fin de

semana del 8-9 de mayo, se produjo el tan comentado "giro" del Presidente Zapatero, parecido al que en su momento protagonizó el de Tarso pero con la diferencia de que cuando Saulo se cayó del caballo se apresuró a declarar que "había visto a Dios", lo que justificaba su "conversión", pero en el presente caso aun estamos esperando una explicación fehaciente de lo que fuera que vio el Presidente en tan señalada reunión.

En cualquier caso, después de ese vuelco sauliano, la crisis ha afectado a la Administración y función públicas españolas de una manera frontal: con un recorte de salarios del 5%, que era la primera vez que sucedía, y con la congelación de los mismos –a lo que ciertamente ya estábamos acostumbrados, después del que aplicó Mariano Rajoy en 1997 siendo Ministro de Administraciones Públicas– solo que ahora se producía esa congelación sobre las retribuciones ya recortadas previamente.

La decisión, además, supuso una importante merma de credibilidad en las posibilidades de la negociación entre empleados públicos y Gobierno por cuanto hacía solo unos meses se había firmado un pacto entre los representantes sindicales del colectivo funcionarial y la Vicepresidenta Primera y que permitió subir un 0,3% los sueldos a principios de ese año con la condición de mantenerlos sin cambios al siguiente y abonar la inflación con carácter de retroactividad a partir de 2012.

Estas medidas se suman a la reducción de la tasa de reposición prevista en el plan presentado hacía unos meses y que fijaba que por cada 10 funcionarios que se jubilasen solo sería sustituido uno.

El vendaval europeo

Haré constancia, sin embargo, en aras de la justicia expositiva, de que las medidas restrictivas para con la función pública no son solo españolas sino que se trata de un auténtico vendaval europeo.

En efecto, en Francia, el Gobierno conservador de Nicolás Sarkozy ha congelado el gasto público durante tres años y los costes operativos estatales se reducirán un 10%. Entre otras medidas, lo hará suprimiendo ese mismo año uno de cada dos puestos en la función pública sin recurrir al despido: no se cubrieron la mitad de las plazas ocupadas por los funcionarios que se jubilaron en 2010 (alrededor de 68.000 empleados públicos se retiraron durante ese año).

En Italia, el Gobierno de derecha de Silvio Berlusconi anunció tres años de congelación de los

salarios de los funcionarios dentro de un programa global de ahorro para 2011-2012 por valor de 24.000 millones de euros. El Ejecutivo reducirá las retribuciones de los ministros, parlamentarios y altos cargos entre un 5% y un 10% y se previó un recorte del gasto del 10% en los ministerios, donde también se eliminarán los contratos de asesoría.

La coalición de conservadores y liberal-demócratas que gobierna el Reino Unido ha acordado un recorte presupuestario de 6.250 millones de libras (casi 7.300 millones de euros) para el ejercicio fiscal 2010-11. Los primeros en ver reducido su sueldo son los propios ministros, que cobrarán un cinco por ciento menos. Además, se ha anunciado que se congela la contratación de nuevos funcionarios y se prescindirá de un número determinado de trabajadores públicos, pero se desconoce cuántos perderán su empleo.

En Grecia, el objetivo del gobierno heleno es reducir en un 16% los salarios públicos mediante la eliminación de dos pagas extraordinarias a los que cobren más de 3.000 euros y, al resto, una reducción progresiva de complementos y de conceptos extraordinarios –que representan un 30% de sus ingresos–. Al mismo tiempo, la retribución de todos los empleados públicos no se actualizará al menos hasta 2013. También se han suprimido las contrataciones de funcionarios.

El Ejecutivo socialista de José Sócrates en Portugal congeló los salarios de los funcionarios, frenó las contrataciones en el sector público y rebajó en un 5% los sueldos de los políticos. El nuevo primer ministro de centro derecha Pedro Passos Coelho presentó en junio de este año ante el Parlamento un programa de ahorro "más ambicioso" que el previsto hasta ahora en el plan de rescate de la UE y el FMI.

Una de las medidas prevé una "contribución especial" en 2011 equivalente al 50% del segundo aguinaldo (prima anual) de todos los sueldos superiores al salario mínimo. De ese modo, el Estado espera ahorrar unos 800 millones de euros. Passos Coelho también anunció una aceleración de las privatizaciones.

En Irlanda, la coalición entre los nacionalistas del Fianna Fáil y los Verdes ha bajado un 15% de media el sueldo de los funcionarios para los próximos dos años, el mayor tijeretazo tras Grecia. Eso sí, el Gobierno también se ha recortado su propio salario mucho más, un 25%.

En Alemania, el Gobierno de coalición liberal-conservador está estudiando un plan de austeridad,

según Financial Times, su objetivo es ahorrar 10.000 millones al año de aquí a 2016.

Varias consideraciones al filo mismo de los eventos

Hasta aquí el relato de los hechos sin más. Pero no es muy difícil hacer algunas observaciones a vuela pluma.

La primera es que el recorte se efectúa por un gobierno supuestamente de izquierdas, aunque bien es verdad que los del resto de Europa no han sido realizados por gobiernos de ese color político sino que en Irlanda, Francia, Reino Unido, Alemania e Italia los ejecutivos son claramente conservadores; y también lo es el actual portugués. Es decir, que las medidas constrictivas contra la función pública no tienen color político determinado o exclusivo; las han adoptado y las seguirán tomando gobiernos de todo color y condición.

La segunda es que el recorte parece que pone el acento en el colectivo de los empleados públicos, señalándolo como uno de los "culpables" de la crisis, sino el único. Este es un fenómeno muy característico de los procesos de crisis económica, que siempre terminan responsabilizando a un sector o sectores concretos de la ciudadanía como los supuestos "causantes" de la debacle, aunque siempre de modo interesado y en ocasiones, como en la presente, con evidente desatino en la diana de las críticas.

Por otra parte, y al hilo de esta última consideración, es evidente que el recorte se centra en un sector que los políticos consideran como "propio": para aumentarlo hasta el límite de la desmesura cuando lo estiman pertinente o recortándolo cuando quieren. Si usásemos un término deportivo, diríamos que juegan en "campo propio".

Y otra de las observaciones que quería dejar constancia es que la adopción de medidas que suponen un recorte de las tradicionales condiciones laborales de los empleados públicos no es mal vista por la opinión pública. Nadie ve mal ese ataque a los funcionarios, más bien se percibe como "normal", como una especie de acción expiatoria de todos los males.

Aunque han sido observaciones muy en la superficie, me dan pie al planteamiento de las cuestiones de fondo; evidencian lo que hay detrás o debajo de las mismas, que es el tema del que querría tratar hoy aquí.

EL ETERNO TEMA DE LAS RELACIONES POLÍTICA (POLÍTICOS)/ADMINISTRACIÓN (FUNCIONARIOS)

El choque de legitimidades

El primer tema venero, tema subyacente que se me ocurre plantear en relación con la situación descrita es el de las relaciones entre la política y la Administración, o, mejor, de los políticos y los funcionarios. Y como es lógico no pretendo agotar asunto de tamaña envergadura en el espacio y el tiempo que esta charla me permitirían. Pero sí me bastará con señalar algunas coordenadas para el debate y el desarrollo posterior.

Tradicional e históricamente las relaciones política(-cos)- Administración(-dores) no han sido pacíficas, como describe la magistral construcción teórica de Max Weber, al menos desde el surgimiento del Estado moderno. Momento en el que el sociólogo alemán sitúa el triunfo de ese Estado como una asociación de dominación que ha monopolizado el uso de la violencia y que "para este fin, ha reunido todos los medios materiales de funcionamiento en manos de sus dirigentes, pero expropiando a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de esos medios por derecho propio y poniendo a sus propios dirigentes en la cúspide en vez de aquellos".

En la conformación de ese Estado moderno ha ido surgiendo lo que Weber llama "político profesional de segundo sentido", es decir aquellos que querían vivir la política (o de la política) no como jefes sino al servicio de los jefes –los príncipes–, en cuyo desarrollo está el germen del moderno funcionariado fraguado en oposición a los autócratas. Con el parlamentarismo y la extensión y generalización de la democracia la situación se modificó en el sentido de que la lucha se centra ahora entre el cuerpo de funcionarios públicos y los "cuerpos" de funcionarios del partido que pugnan por hacerse con el control de la gestión del ejecutivo.

La cristalización de esa oposición unas veces explícita y otras larvada ha desembocado en la coexistencia en el sistema político contemporáneo de dos legitimidades. O por mejor decir, en el choque de dos legitimidades: la meritocrática, que da razón al funcionariado, frente a la democrática de la que trae causa el cuerpo político. Esa convivencia no es pacífica ni mucho menos; más bien al contrario, está siempre latente, unas veces como un tremor sordo que enturbia sus relaciones, otras de una manera

más o menos evidente o a la luz pública en forma de auténticos conflictos.

Por lo que respecta a España, el fenómeno me lleva a una mínima consideración. En los últimos tiempos se ha producido un fenómeno muy significativo que consiste en una relativa inversión de las relaciones políticos-funcionarios.

Hasta el segundo tercio del siglo pasado –en cierta medida, durante todo el siglo– la pugna entre políticos y funcionarios había logrado un cierto armisticio por la vía de una relativa "victoria" de los funcionarios. En primer lugar, sobre la base de un trasvase de profesionales liberales y de altos funcionarios a la política, y viceversa, en un sistema de ida y vuelta, solo quebrado en muy concretas circunstancias y ocasiones. Durante la dictadura, en especial en el tardofranquismo, al no permitir el régimen el juego político democrático, la manera habitual de "hacer política" era entrando a formar parte de los cuerpos de élite de la Administración, lo que, unido al uniformismo ideológico impuesto, dio como resultado un aparente triunfo de lo burocrático –los llamados tecnócratas– sobre lo político. A falta de la vía democrática, se impuso la meritocrática.

Con el desarrollo de la democracia desde el último cuarto de siglo XX hasta hoy, restablecido el normal juego democrático, el peso legitimador de la "votocracia" ha cortado esa corriente en demérito del funcionario y a favor de una cierta "profesionalización" de los políticos aun a costa de que ésta se haya basado en el auge de los políticos "chusqueros", aupados al calor de los aparatos partidarios, sin una cualificación no solo específica sino a veces ni básica. Así cobran vigencia las posiciones de aquellos que, como Sartori, reclaman una modificación en los sistemas legitimadores votocráticos en el sentido de exigencia de una cierta cualificación meritocrática para los políticos profesionales. Un loable intento de profesionalizar mediante la introducción de los requisitos de mérito y capacidad, exigible a quienes aspiren a ejercer las funciones públicas, que sin duda perfeccionaría el propio sistema democrático.

Parece que el arraigo y estabilización de lo meritocrático nunca tiene su momento: en los momentos de crisis por la crisis y en los momentos de vacas gordas porque nadie repara en que puedan enflaquecer, evidenciándose así una manifestación más de ese fenómeno descrito por Galbraith de la "cultura de la satisfacción" de las elites dominantes.

Pero, ¿cómo repercute esa situación descrita en la Administración pública española? El desequilibrio de la

relación entre políticos y funcionarios a favor de los primeros que han adquirido una posición hegemónica actualmente ha supuesto una politización considerable de la misma, que se manifiesta en:

- Para dar cabida a un creciente número de políticos provenientes de las estructuras profesionalizadas o de las esferas de influencia de los aparatos partidarios cada vez son más los puestos que, reservados a los funcionarios por la legislación, han sido exceptuados de esa reserva para ser ocupados por los políticos aun cuando en ocasiones haya sido de muy difícil justificación la exoneración de la citada condición.
- La proliferación de gabinetes y asesores más allá no solo de políticamente deseable sino de lo estricta y racionalmente necesario, con evidente desprecio a los funcionarios públicos de mejor cualificación que deberían haber ocupado esos puestos.
- Aprovechando la precedente o subsiguiente creación de entes públicos y agencias de toda clase y condición para colocar en los puestos dirigentes de los mismos a una pléyade de burócratas adictos cuando no amigos simplemente de los políticos de turno.
- Utilizar las contrataciones de obras y servicios mediante el expediente de la externalización de los mismos, desprofesionalizando materias y áreas de trabajo propios de los empleados públicos, en aras de una más que dudosa eficacia, eficiencia y economía de gestión.
- Mermando no solo las competencias y tareas de los empleados públicos sino también su posición relativa en el conjunto de las Administraciones públicas (supresión de los cuerpos nacionales de la administración local, por ejemplo para colocar a secretarios e interventores en posición de dependencia excesiva cuando no abusiva de la clase política, etc.-).
- Cuando no invadiendo lisa y llanamente las tareas y competencias de los funcionarios. Todos conocemos ejemplos que demuestran cómo cargos políticos elegidos mediante los votos para que dirijan políticamente las administraciones para las que han sido elegidos, demuestran un furor administrativo denodado por enfundarse los manguitos y la visera e intentar hacer el trabajo de quienes han accedido al mismo en virtud de sus méritos y capacidad (el resultado no admite comentarios).
- En fin, la utilización de la libre designación no solo para los puestos directivos sino para cubrir

hasta los puestos más ínfimos de la escala con lo que ello supone de politización para el conjunto de la Administración.

Y ni he querido ni he sido exhaustivo en la enumeración precedente.

Diferentes concepciones profesionales

Pero no solo en cuanto a las legitimidades *ab origine* se producen diferencia y conflictos entre los políticos y los funcionarios. Ambos parten de diferentes concepciones de la "profesión".

Cualquier reflexión sobre la "profesión" ha de partir de la idea de que es toda actividad institucionalizada que presta un servicio específico a la sociedad que alguien ejerce y por la que recibe una retribución y para la que exige a sus practicantes que tengan una cierta actitud o vocación (en este caso vocación de servicio a la comunidad). Hasta ahí las coincidencias son evidentes; a partir de ahí empiezan las divergencias.

En primer lugar en cuanto a la aptitud o formación. A los burócratas se les exige un requisito inicial de formación focalizada en la especialización requerida para el ejercicio de la profesión –simbolizada en la posesión de una titulación adecuada– y, en correlato con ello, la superación de un proceso selectivo reglado bajo los principios de mérito, capacidad, publicidad e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos que aspiren a integrarse en la función o servicio público. Mientras que ninguna de esas exigencias son reclamadas para los políticos, cuyo proceso de profesionalización está sujeto a la disciplina interna de los aparatos partidarios, sin que, a pesar del mandato constitucional que reclama para este tipo de asociaciones modos y organización democráticos, tengamos constancia de su efectivo funcionamiento transparente.

Otro tanto hay que decir respecto a la promoción profesional, que en el caso de los empleados públicos está sujeta igualmente a procesos reglados, más o menos transparentes, que configuran lo que se llama la "carrera", el *cursus honorum*. No es ese el caso de los políticos cuya promoción y ascenso se deben a circunstancias ajenas, en la mayoría de las ocasiones, a sus propias aptitudes y desempeño y, en cualquier caso, no están sometidas a reglamentación alguna.

Con todas sus imperfecciones, que las tiene, sin duda las exigencias de aptitud, selección y promoción, y la regulación de las mismas, constituyen una garantía indudable del funcionario en cuanto a su actuación respecto a la orientación al servicio de los ciudadanos y del interés general propio de la función pública.

En el juego de las relaciones mutuas, al imponerse el "modo" político de profesionalización, la administración se ha resentido de un cierto abandono, cuando no desprecio, por el *cursus honorum* típico a favor del todo vale y todos valen para cualquier desempeño, lo mismo para un roto que para un descosido. Sin duda con consecuencias negativas que han terminado pagándose y se seguirán pagando a costa de una peor Administración pública.

El tema de las responsabilidades

Esta última reflexión me da pie al planteamiento de lo que considero el nudo gordiano de la cuestión, el de la ética profesional del funcionario, que no es otra que la ética de la responsabilidad. El deber ético y legal del funcionario es el de cumplir con la legalidad, cumplir la ley aunque ese deber le suponga la obligación de subordinar sus propias creencias e ideología al cargo que desempeña. Y también en este caso esa exigencia de responsabilidad, de *accountability*, está igualmente reglada operando así no solo como una obligación o deber ético sino también legal.

Se me dirá que también el político está sometido a la responsabilidad de sus actos. Sin duda, pero de diferente manera. El político es actor principal y su responsabilidad está más difusa en cuanto que es una responsabilidad sujeta a la decisión del cuerpo electoral o político de la ciudadanía. Y algo que considero definitivo al respecto: su capacidad de actor principal le capacita para modificar la legalidad, mientras que los empleados públicos no gozan de esa posibilidad. Harina de otro costal sería plantearse la necesidad, cada vez más sentida socialmente, de modificar el sistema de responsabilidad política y de los políticos para hacerlo más operativo y realmente efectivo, en un horizonte de mejoramiento de nuestra democracia.

En cuanto al ejercicio de la profesión, en cuanto al contenido de la profesión, aunque ambos, políticos y funcionarios, estén orientados al servicio

al interés general, al servicio de la ciudadanía y a la defensa de la democracia (la "ética de la responsabilidad democrática"), esos objetivos concurrentes están sometidos a exigencias dispares en el caso de los empleados públicos, a saber: el funcionario está sujeto a un doble principio de responsabilidad ante la organización y de responsabilidad ante su superiores (los políticos, en última instancia) que modulan de alguna manera la razón interna última del contenido profesional de su actividad.

La descripción que acabo de hacer parece avalar la postura de quienes niegan la posibilidad de que el administrador sea portador de agencia moral. Extremar esta interpretación nos llevaría a negar la responsabilidad ética del funcionario, descargada siempre en el superior jerárquico, pero creo que no es descabellado sostener que el administrador, aunque sometido al principio de organización jerarquizada, aunque mandatado por así decir, es agente moral en el ejercicio de sus funciones mientras se mantenga dentro del marco del principio de legalidad y del respeto a las normas de actuación democrática.

¿Hasta qué punto chocan el principio de agencia moral del empleado público con el principio de obediencia en una estructura organizativa jerarquizada? Este es uno de los puntos en los que se produce la mayor parte de los conflictos actuales entre funcionarios y políticos, fundamentalmente en los niveles más altos de la Administración.

Aunque el funcionario está subordinado orgánica y funcionalmente a sus superiores políticos –como no podía ser de otra manera en un sistema democrático– el funcionario no puede actuar contra el principio de legalidad, ni contra el sistema democrático mismo. Y esta sí que es una contradicción importante: su deber de fidelidad a principios "superiores" (la democracia, la Constitución y la ley) no puede hacerle adoptar una posición de enfrentamiento cuando no de desobediencia franca y abierta a los poderes políticos legítimos.

La asunción de su autonomía como agencia moral no le puede llevar a considerarse la "reserva moral de Occidente". Su límite está donde empieza el ejercicio igualmente legal y democrático de los superiores jerárquicos políticamente hablando. El equilibrio, el saber colocar en el punto justo del gradiente el vector de esas fuerzas contrapuestas va a constituirse en la gran virtud práctica del administrador y el punto de encuentro con el político.

EL DILEMA PÚBLICO-PRIVADO

Otro tema "eterno" ¿Es realmente mejor lo privado que lo público?

Otro tema "eterno", al menos desde la revolución industrial para acá. No es extraño, pues, que el debate acerca de lo público y del papel que deba jugar el Estado emerja con fuerza cada vez que se evidencia una de las –al parecer inevitables– agudas periódicas crisis de la sociedad capitalista.

Ya tempranamente, fue Bernard Mandeville, interesante médico holandés de finales del siglo XVII y principios del XVIII, que escribió, como diríamos ahora, un excepcional "best-seller", en 1729, con el título de "La Fábula de las abejas", al que añadió como curioso y cínico subtítulo: "Los vicios privados hacen la prosperidad pública", inmerso en el apogeo de la filosofía utilitarista y del hobbesianismo, quien nos presenta un rumoroso panal donde las abejas se vuelven virtuosas, sabias, austeras y caritativas como un auténtico desastre, porque los vicios de los ciudadanos son un beneficio para la sociedad y el egoísmo de cada uno condiciona la prosperidad de todos.

Estamos ante un primer alegato descarnado en pro de la sociedad civil frente a los gobiernos, por lo que no es de extrañar su posicionamiento a favor de la autonomía de los asuntos comerciales, que serían más afortunados cuanto menos regulados estén por los gobiernos y su proclamación de que "una intervención del Estado tendería a trastocar la delicada armonía de la sociedad".

Esta es solo una muestra de las ideas de ética y moral social imperante en esa época y de las que se hace eco, ligeramente más tarde, en 1776, un coetáneo suyo, Adam Smith, el padre fundador de la escuela clásica de la economía y del liberalismo económico, que abogaba por la despreocupación por lo común, por el interés general, en el bien entendido que todos los individuos deberían concentrarse en la consecución de su interés y beneficio particular porque una especie de "mano invisible" terminaría conduciendo estos intereses vectoriales hacia la resultante riqueza de las naciones.

Smith, economista y moralista, partía de una idea muy común en la época, la del hombre libre de ataduras, el "bon sauvage" para quien la sociedad, los gobiernos, no suponen más que herrajes a su libertad, cortapisas; idea que se había encargado de popularizar la extensísima literatura de viajes que se puso de moda como consecuencia de los relatos de aventuras conexas con el descubrimiento y colonización de las Américas. Era la época de

Rousseau, que, con sus obras –"El discurso sobre las desigualdades, 1775, "El contrato social" y el "Emilio" 1762–, había despertado la utopía del hombre bueno olvidado de la organización social y estatal.

De ahí arranca toda la teorización sobre la polémica entre lo público y lo privado que termina con las posiciones de Reagan y de Thatcher y culminan con el actual neoliberalismo rampante que han entronizado la especie, nunca demostrada y siempre desmentida por la historia, de la supuesta bondad de lo privado sobre lo público.

El tamaño del Estado

En el siglo XX la política, como ha reconocido con acierto Fukuyama, "estuvo tremendamente determinada por las controversias acerca del tamaño y la fuerza del Estado". Y parece que el presente va a seguir con esa tónica por mor de la crisis de esta primera década, cuyo final y consecuencias no se avistan en el horizonte inmediato.

Durante las tres primeras décadas del pasado siglo, hubo un constante y continuado crecimiento del tamaño, las funciones y el poder del Estado. Primero como consecuencia de la instauración de las dictaduras, tanto de derechas (de signo nazifascista) como de izquierdas (las llamadas democracias populares y el estalinismo).

Pero no solo, también se sumaron a esa posición incrementalista la práctica totalidad de las democracias occidentales. Mientras a principios de siglo los sectores estatales consumían en la mayoría de los países occidentales y en USA poco más del 10% del PIB, en los años ochenta absorbían casi el 50% (y en el caso de la socialdemocracia sueca el 70%).

Tras la Segunda Guerra Mundial el Estado se convirtió en propietario de una serie de empresas, en el principal dador de bienes al mercado y en el principal prestador de servicios. Es el triunfo del Estado de Bienestar, del Welfare State, que alcanzó un crecimiento desmesurado de inesperadas consecuencias y, también, de ineficiencias, precisamente en razón directa de su propia expansión.

Es entonces cuando se originó la enérgica oposición ultraliberal contra el Estado de la mano de la reacción thatcherana y del reaganismo, como un intento de detener, cuando no invertir, la tendencia en cuanto el crecimiento del sector estatal. En apoyo de esas posiciones surgen los Hayek, Friedman y demás teóricos del neoliberalismo manchesteriano más radical, que hicieron sonar las campanas demoledoras de la fortaleza estatal a favor de un

radical casi religioso principio de bonanza de lo privado frente a lo público.

A partir de los años 80, el movimiento de liberalización iniciado en Estados Unidos y Gran Bretaña se propagó a nivel mundial. El motor del crecimiento económico ya no se basaba en la acción del Estado, sino en la iniciativa privada y en una mayor competitividad de las empresas.

De nuevo salta a la palestra el problema del tamaño del Estado. La respuesta fue rotunda: cuanto menos Estado, mejor. El Estado debía ser el mínimo posible. La estructura del Estado y de las Administraciones públicas debía reducirse a la mínima expresión. La reducción del tamaño del sector estatal fue el "asunto predominante" en la política durante la década crítica de los ochenta y principios de los noventa.

Con la caída del sistema comunista, se produjo el triunfo definitivo del mercado, que apareció como un gigante sin rival previsible en el panorama histórico actual. Nadie niega hoy por hoy que el mercado sea el gran asignador de recursos en la sociedad moderna. El Estado, el viejo Leviatán, cuyo solo pronunciar su nombre producía temor, ha quedado, como dice Guimaraes, acorralado, ante la necesidad de encontrar nuevos roles.

Con la introducción de la competencia, el Estado se atribuyó un nuevo papel: el de garante de que el nuevo mercado competitivo se organizara de manera equitativa y de que las mínimas misiones de servicio público lleguen a buen puerto. Un nuevo papel regulatorio, también reducido porque el centro de gravedad se había desplazado al mercado, a la sociedad civil y el viejo aparato estatal fue desmontado pieza a pieza en aras de la ola privatizadora. La garantía de eficacia estaba en lo privado, no en lo público.

Las recetas eran muy claras: liberalizar aun cuando las condiciones no fueran las adecuadas (siempre es mejor liberalizar algo aunque sea inadecuado), privatizar las empresas del sector público (algunos críticos calificaron las privatizaciones como de "venta de las joyas de la corona", una especie de moderno movimiento desamortizador), adelgazar hasta el límite mismo de la subsistencia el propio aparato del Estado. La venda de su ideología les cegaba la correcta apreciación de la realidad.

Fue necesaria la crisis económica de Asia en 1997-98 y los problemas de Rusia y otros países poscomunistas para reflexionar sobre estas cuestiones y, solo a partir de entonces, comenzó a fraguarse el cambio. Después de años defendiendo la idea del desplazamiento de actividades del sector

estatal a los mercados privados o a la sociedad civil, defendiendo la idea de atacar "el gran gobierno", después de ver el resultado de las políticas leoninas de adelgazamiento de lo público, parecía que empezábamos a estar de vuelta. Y en este panorama, debe añadirse el impacto del 11-S, que en un principio parecía ir hacia el reforzamiento del Estado.

Todo ello componía un cuadro que iba a favorecer el replanteamiento de los límites del Estado.

Pero todo quedó en un falso espejismo. De nuevo las fuerzas del mercado se recompusieron, ahora utilizando incluso al Estado para su triunfo final. La desregulación se impuso, la globalización hizo saltar por los aires los controles estatales y el fantasma de la crisis hizo su aparición en 2008. De nuevo el Estado en entredicho cuando parecía que iba a ser lo contrario. En el G-20 de finales de 2008 se oyeron declamaciones en el sentido de "refundación del capitalismo". Todo fue un sueño de una noche de otoño. El Estado, su desmesurado tamaño fue de nuevo el culpable. Y, por ende, sus más directos servidores, los empleados públicos, volvieron a ser colocados en la picota.

Ataque a lo público

Por lo que respecta a España, solo una somera mención al proceso de ataque a lo público. El proceso viene desde muy antiguo y ha tenido momentos de verdadero fervor frente a otros de aparente desaparición, siempre en consonancia con los vaivenes reseñados al respecto de la relativa posición más o menos predominante de apoyo u oposición a lo público.

La más temprana manifestación fue la que se conoció en la doctrina con el eufemístico nombre de "huida del derecho administrativo". En un Administración clásica, con una organización muy estricta y un sometimiento sin fisuras al derecho administrativo, los escapes se produjeron a través de la creación de los llamados organismos autónomos, que acabaron configurando una frondosa administración institucional. Por ese portillo transitaron luego los entes públicos de todo pelaje y condición, las sociedades mercantiles estatales, las empresas públicas.

Paralelamente a ese proceso se hizo hueco una proliferación de consultorías a quienes se les encargaban primero los estudios jurídicos más "importantes" (como si la Administración, que precisamente era motejada de demasiado juridificada y plagada de cuerpos jurídicos de

prestigio más que sobrado y demostrado, fuera incapaz de repente de hacer nada digno de tomarse en consideración en este campo). Pero luego vinieron los encargos a esas consultorías de estudios sobre planificación, estudios de mercado y hasta de recursos humanos que bienintencionadamente vinieron a ayudar a una Administración súbitamente incapaz de seguir haciendo lo que tradicionalmente había hecho, que se veía plagada de "arturitos" que ocupaban espacios hasta ese momento reservados a la actividad burocrática.

Luego vinieron las externalizaciones de los servicios más variopintos, desde los proyectos de obras al seguimiento de esos mismos proyectos pasando por algunos rayanos con la propia función de soberanía e imperium estatal, como las expropiaciones, o, ahora mismo, de la función de control aéreo. Y un largo etcétera. Que culmina con la aparición de la agencias, última manifestación de modernismo administrativo (bajo cuya fórmula se refugian y se camuflan institutos de dudosa coherencia), las fundaciones públicas donde se cobijan incontroladas actuaciones y, finalmente las nuevas encomiendas de gestión, feliz descubrimiento para salirse del control de lo público.

Y eso sin mencionar la ruptura flagrante de lo público que supusieron las privatizaciones –realizadas tanto por Gobiernos de izquierdas como de derechas– sin previo debate de lo que debería ser propio de la actuación del Estado o no y en "desconocimiento" de lo que los sectores y empresas privatizadas debían al Estado y al esfuerzo común de todos los ciudadanos; eso por no hablar del procedimiento de valoración y venta de las mismas.

La descripción somera del proceso de ataque a lo público deja siempre un cierto regusto amargo. Primero porque pone de manifiesto una especie de ley de hierro de la Administración. La actividad se desmadra, no se controla, evidencia su estado lamentable y, finalmente, se deja caer y se sustituye colocándola en el haber de una de las incontables formas proteicas de lo privado.

Pero también porque parece que vamos "superando" fórmulas o formas de escape que solo llevan consigo el desmantelamiento de lo público sin reparar en las "responsabilidades" de nuestras actuaciones. ¿Quién o quiénes son o han sido los culpable y bajo qué argumentos del desmembramiento de lo público? Esa factura la pagaremos más pronto que tarde.



EL TAMAÑO DE LA BUROCRACIA

¿Funcionarios o empleados del sector público?

Otro de los temas, este en la categoría de "mito urbano" es el referente al número de funcionarios. Y la crisis económica no ha hecho más que contribuir a su cristalización y universalización como tal. Si hay una materia en la que exista una rara unanimidad, en un país como el nuestro tan dado a la discrepancia y al taifismo, esa es, sin duda la creencia en el sobredimensionamiento del sector público en España: todo el mundo piensa que la Administración Pública es demasiado grande. Al menos esa es la opinión publicada en foros, tertulias y medios tanto conservadores y liberales como de izquierdas. Y el tema ha llegado a un cierto paroxismo cuando se ha visto el incremento del gasto público como consecuencia del aumento de las inversiones (por parte de las CC.AA. y de los municipios) en crear ocupación en los servicios públicos como parte de la respuesta del Estado español a la crisis actual.

Lo primero que se advierte es la confusión conceptual que encierran todas las proclamas sobre la desmesura del número de "funcionarios". Aunque hablen de funcionarios es evidente que no todos los empleados del sector público son funcionarios. No puedo dejar de sospechar que esa confusión es siempre interesada. Porque lo contrario sería reconocer la gran dificultad que para el común de los mortales no funcionarios significa conocer el "complicado" y "oscuro" mundo de los funcionarios (¿acaso no es éste un componente más del mito urbano del funcionario, el de ser un mundo ignaro?). Las cifras que se dan se refieren al conjunto de los empleados públicos, abarcan a todas las personas que trabajan en los servicios públicos (tanto del Gobierno central y autonómico como del municipal), incluyendo los servicios públicos del Estado del bienestar (tales como sanidad, educación, servicios sociales, escuelas de infancia, servicios domiciliarios, dependencia, vivienda social) y los servicios generales (como correos, transportes públicos y servicios de seguridad, entre otros). Creo que no merece la pena entrar en disquisiciones conceptuales a esta altura de la película. Y sobre todo porque con la confusión que manifiestan esas estadísticas de malos matemáticos aceptada, la evidencia de los datos descalifica las conclusiones y las afirmaciones de desmesura.

¿Cuántos funcionarios hay en España?

En España hay más de 2,5 millones de trabajadores al servicio de la Administración (2.659.010 personas). ¿Eso es mucho, poco o regular?

Teniendo en cuenta una población de más de 46 millones, cada funcionario toca a 17 habitantes a los que atender. Sin embargo, la verdadera dimensión de su fuerza laboral se mide, más que por la ratio por habitante, al compararlos con la población activa ocupada –18.394.200 personas según la EPA del primer trimestre de 2010–.

El resultado es que uno de cada siete trabajadores con empleo en España está en nómina de alguna de las tres Administraciones públicas (estatal, autonómica o local), el 14,46%.

Del total, solo un 21,9% (583.447) trabaja para la Administración pública estatal (ministerios, Agencia Tributaria, prisiones, justicia, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Guardia Civil o entidades públicas empresariales...), mientras que el grueso de la mano de obra pública, el 50,6% (1.345.557), cobra de las comunidades autónomas. En la Administración local (ayuntamientos, diputaciones y cabildos) se encuentra el 23,6% de los trabajadores públicos (627.092) y completan el cuadro las universidades, que dan trabajo al 3,9% de los funcionarios (102.894).

La mayor parte del funcionariado, el 20,7%, trabaja en un ayuntamiento, el clásico oficinista que cobra tributos y tramita documentos, pero el grueso del cuerpo lo conforman profesores y sanitarios. Juntos suman 43 de cada 100 (el 20,3% se dedica a la docencia no universitaria y el 18,5%, al Sistema Nacional de Salud).

Los menos son los que emplea Patrimonio Nacional (0,6%, 1.435 trabajadores), seguidos de las fuerzas de seguridad autonómicas (0,9%, 23.826). La administración de justicia, sumando la estatal (0,9%) y la autonómica (1,4%), supone solo el 2,3%.

¿Y cuántos en Europa?

La leyenda negra dice que España es un país de funcionarios pero ¿más que Francia, menos que Alemania, igual que Estonia, el doble que Finlandia? La Presidencia francesa de la Unión Europea realizó en 2008 la comparativa más actual que existe sobre los cuerpos de funcionarios en un informe titulado "*Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States*". Analiza datos de 25 países del

continente europeo entre los que no está España. Tomando los mismos datos de España en 2008, cuando había casi 100.000 empleados públicos menos –2.582.846–, ¿en qué lugar del ranking quedamos? En la zona media, exactamente en el puesto 16, al mismo nivel que Italia y Alemania. Italia tenía hace dos años 3.400.000 empleados públicos, el 5,7% de la población, uno por cada 17 habitantes, una cifra muy similar a la española –5,5%, uno por cada 18– y a la alemana –donde había 4.500.000 funcionarios para más de 82 millones de personas, lo que se traduce en un 5,4%, 18 habitantes por cada empleado público–.

El país que lidera la lista es Suecia, donde trabajan para la administración 1.125.000 personas, suponen el 12,3% de la población y tocan apenas a ocho habitantes por funcionario. Le siguen Finlandia, Letonia y Malta, con nueve por habitante. Bélgica y Francia ocupan los puestos séptimo y octavo, ambos con 12 funcionarios por habitante. Irlanda, Portugal y Países Bajos también ganan a España, los dos primeros con 13 habitantes por cada empleado público y el último, con 16.

Con menos funcionarios que España hay 11 países, incluidos Luxemburgo –en el puesto 17, con 21 vecinos por trabajador público–, Reino Unido –en el 19, con 29 por habitante– y Grecia –el 20º de la clasificación, con un habitante más por funcionario que Reino Unido–. Los tres países de cola son República Checa, donde un funcionario atiende a más de un centenar de habitantes, Rumanía, con 127, y Eslovaquia, con hasta 135. La mediana de funcionarios por país está en 5,9%.

Así pues, cuando hablamos del "personal de las Administraciones Públicas", no lo hacemos exclusivamente de los funcionarios de carrera, aquellos que con su esfuerzo y su formación académica, han logrado –en competencia con miles de personas en este país–, obtener una plaza en la Administración. En lugar de ello, se están incluyendo a una cantidad de personas que trabajan para la Administración Pública, directa o indirectamente, a través de "otras formas laborales" muy distintas de las de un funcionario de carrera.

Es decir: al personal de las Universidades, también se incluyen a los policías, guardias civiles, bomberos, médicos, maestros y profesores y un largo etcétera.

No creo que haya ninguna persona en este país, que crea adecuado disminuir el número de policías, guardias civiles, bomberos, médicos, profesores de enseñanza, profesores universitarios, becarios, investigadores etc. Puesto que esto, devendría en un

servicio público deteriorado y tercermundista. Y, sin embargo, todos, todos estos, están incluidos en esas cifras de marras que se dan bajo la rúbrica de "funcionarios" En contra de lo que dicen los opinadores, el problema que tenemos en España es el opuesto al que tales voceros denuncian: el sector público está subdesarrollado en lugar de sobredimensionado, como apunta el profesor Vicent Navarro.

Más funcionarios que empresarios

Otra aportación más para sembrar la alarma en relación con el tamaño de nuestra burocracia ha sido la que han facilitado ciertos medios en el sentido de que en 2011, por primera vez en España el número de funcionarios supera al de empresarios. A parte de que parece a simple vista que es normal que sea así, es que no es cierto. De nuevo las estadísticas se tratan de falsear para sostener la tesis de la desmesura del tamaño de nuestra función pública.

Así, mientras que en España (2008) el porcentaje de personas adultas que son empresarios y autónomos es mayor (10,64%) que el promedio de la UE-15 (9,78%), el porcentaje de personas adultas que trabajan para el sector público es solo el 9%, uno de los más bajos de la UE-15 (cuyo promedio es el 16%). En los países escandinavos es el 26% para Dinamarca, el 22% para Suecia y el 19% para Finlandia, estando estos entre los países cuya economía es más eficiente y emprendedora en la OCDE, tal como señala el último informe sobre competitividad y eficiencia económica de esa organización, publicado por el prestigioso Economic Policy Institute de Washington.

Es lógico que el número de personas que trabajan en el sector público sea mayor que el número de empresarios y autónomos. Ello ocurre en todos los países de la UE-15 (el grupo de países que tiene semejante nivel de desarrollo al nuestro). En realidad, España es el país europeo donde esta relación empresarios y autónomos versus empleados del sector público favorece más al primer grupo.

Claro que este nuevo frente abierto, el de la comparación con el sector empresarial, no se me antoja que sea inocente. En los últimos tiempos hemos oído demasiadas declaraciones provenientes de los empresarios denunciando el exceso de nuestra función pública. Explícita la tensión público/privado en momentos como la crisis actual en los que el sector privado ve constreñido su espacio de expansión.

La relación burocracia/desarrollo: la burocracia cabal

Aunque las críticas a la desmesura del tamaño de nuestra Administración y función pública se hacen desde los sectores que pretenden desprestigiarla primero para desmembrarla y repartirla después, las disimulan con el espécimen de que una sobredimensión del tipo de la nuestra es propio de economías y sociedades subdesarrolladas cuando no tercermundistas.

No es cierto. De la somera exposición de datos que efectué antes, me interesa resaltar ahora que países como Suecia, Finlandia, Dinamarca, e incluso Francia, tienen ratios superiores a las de España tanto en número de funcionarios por habitantes como por población activa. Y que esas mismas ratios referidas a Chequia, Rumanía, Eslovaquia o Grecia están muy por debajo de las nuestras.

No parece claro que pueda afirmarse tajantemente que altas tasas de funcionarización son sinónimas de subdesarrollo sino, más al contrario, que el desarrollo comporta una mayor burocratización y, por ende, mayor número de funcionarios en el sentido amplio de la palabra.

En realidad, esto del tamaño es otra cuestión política e ideológica.

Porque no se trata de establecer una guerra de números sino reflexionar acerca de qué Administración pública queremos y para hacer qué. Dilucidada esa cuestión, el tamaño de la función pública deberá adecuarse a esos objetivos. En ese caso, nuestros funcionarios no serán muchos ni pocos, serán, para utilizar una expresión muy de mi tierra, los "cabales".

LA "MALA FAMA" SOCIAL DEL BURÓCRATA O FUNCIONARIO

Hostilidad instintiva hacia la burocracia

Uno de los problemas, y no menor, de los que aquejan a nuestra función pública es, a no dudar, la pérdida de prestigio social. Es curioso observar que nadie ha derramado una lágrima por los funcionarios que han visto cómo eran víctimas, para utilizar el lenguaje de las manifestaciones callejeras al uso, del "tijeretazo" acordado por el Gobierno y de su condición de casi único colectivo sufridor –juntamente con los pensionistas– de los efectos de la crisis.

No me puedo sustraer a una primera reflexión. Esa falta de sensibilidad hacia las "desgracias" del

funcionariado no puede responder más que a hostilidad social hacia ellos. Ya en 1973, Gutiérrez Reñón hablaba de que existía una "hostilidad instintiva hacia la burocracia" y citaba una frase del editor de un libro de Martin Albrow ("Bureaucracy", McMillan, 1970) que reconocía que "si hay algo en que puedan estar de acuerdo los estudiantes contestatarios de París y los businessmen de Nueva York es en su común hostilidad a la burocracia". Y esa situación no solo no se ha modificado sino que se ha incrementado a lo largo de las últimas décadas.

Al filo mismo de esa reflexión no puedo por menos que señalar la flagrante contradicción que encierra. Sobre todo en nuestro tiempo, porque el hombre de nuestro tiempo, mal que nos pese, será cada vez más "hombre de la organización", al decir de William White, o para parafrasear la vieja expresión de Aristóteles, ahora que está de moda sazonar los libros sobre gestión y Management con referencias a los autores y filósofos griegos, el hombre es cada vez más "anthropos zoon organikós" ("laborioso", "trabajador... en organizaciones") frente al clásico "anthropos zoon politikón".

Aunque quizás en esa generalizada expansión del hombreorganización traiga causa la, también generalizada, animadversión social que lo envuelve.

Contradicción que se manifiesta como una irracionalidad más del sistema por cuanto frente a peticiones de reducción a ultranza, cuando no de supresión lisa y llanamente, de la burocracia se solicitan por la ciudadanía más servicios públicos y de más calidad y excelencia. No es claro que los servicios excelentes estén relacionados con el número de funcionarios, con más funcionarios –y no seré yo quien lo afirme tan tajantemente– pero sí es claro que sin funcionarios no serían, al menos, tan excelentes.

Posibles causas de esa hostilidad

Cabría preguntar el por qué de esa situación. Se me ocurren varios.

Una primera razón podría hallarse en la envidia social que suscita el carácter estable de su relación laboral mientras que los demás trabajadores están acuciados por los ajustes, la temporalidad y un paro que golpea a casi cuatro millones cuatrocientas mil personas.

El argumento no deja de esconder una cierta falacia. En primer lugar porque carece de fundamento expresado en su acepción más general. Aparte de la engañosa utilización de los términos funcionarios y empleados públicos como equivalentes, que ya he

señalado anteriormente, es que el 39,9% de los servidores públicos no tiene trabajo de por vida, al tiempo que crece la temporalidad a marchas forzadas. Según UGT, asciende al 8% en la Administración General del Estado, un porcentaje mucho mayor en las autonomías y que llega al 20% en los ayuntamientos. Ya hay entidades locales, como Jerez de la Frontera, que ha puesto en marcha un expediente de regulación de empleo para 550 trabajadores de su personal laboral, el "primer ERE en la Administración".

Pero es que, además, el acceso a la función pública está garantizado en la Constitución como un acceso libre, público, transparente e igual para todos los españoles que lo deseen, siempre y cuando demuestren, por los procedimientos jurídicamente establecidos, la posesión de los méritos requeridos para ello. No se entiende que siendo así, los críticos de la "estabilidad" funcional no hayan sido los primeros en acudir en masa y en tropel a los procesos selectivos.

Otra causa pudiera estar en la "envidia" de las condiciones laborales de los funcionarios. Se han oído últimamente voces criticando las "vacaciones de sultán", los "eternos desayunos", la "baja productividad", etc. de los empleados públicos. Volvemos a lo mismo. Como decía Friedrich Dürrenmatt, "es triste luchar por cosas que son evidentes" y, además, añadido yo, imposibles de combatir.

Los funcionarios tienen 22 días hábiles de vacaciones, como la gran mayoría de los trabajadores por cuenta ajena, a los que se suman días extra por antigüedad y otras particularidades por autonomías, por lo que pueden llegar a los 26. Pero el régimen no es sustancialmente distinto al del resto de los trabajadores de las empresas privadas, que según convenios pueden tener las mismas o más vacaciones. En relación con las vacaciones, los más criticados y envidiados son los funcionarios docentes, de los que siempre se dice que disfrutan de dos meses de vacaciones, lo que a todas luces no deja ser un mito urbano más (los exámenes finales y las correcciones así como los exámenes de septiembre reducen considerablemente esos supuestos dos meses, pero es que el calendario escolar es único tanto para centros públicos como para privados y concertados, sin que nunca se ponga de manifiesto esta circunstancia y, además, los profesores no disponen de "días de asuntos particulares" como el resto de sus compañeros y la gran mayoría de los asalariados).

Por lo que respecta a su jornada laboral, que de nuevo depende de las distintas administraciones, va

según UGT desde las 40 horas de los grupos altos a las 35 de la Seguridad Social con una media de 38 horas, por debajo de Austria (40) pero por encima de Finlandia y Holanda (36 horas), Francia y Portugal (35 horas) e Italia, cuyos empleados públicos son los que menos horas trabajan en Europa, con una jornada de 32,9 horas a la semana.

Sobre el sambenito del absentismo laboral tampoco hay datos oficiales, pero CSF-CSIF sostiene que "es similar al de las grandes empresas, no es lo mismo el hospital Miguel Servet que un taller de pintura con cinco empleados". En todo caso, la Administración ha realizado el mismo esfuerzo que análogamente hayan podido realizar los empresarios para controlar, corregir y sancionar el absentismo laboral.

Pero, ¿están justificadas esas críticas?

En un país en el que todavía perdura, después de más ciento cincuenta años, la crítica visión de Larra, no es extraño que esté generalizada la idea de que los funcionarios son un cuerpo de vagos y sobredimensionado.

Aunque con la crisis se hayan divulgado datos interesantes en España sobre tamaño, salarios, condiciones de trabajo de los empleados públicos, pronto quedan sepultados por los tópicos interesados sobre los funcionarios. La lucha contra los tópicos es a largo plazo. Y en ella deben caminar conjuntamente funcionarios y políticos, porque el ejercicio de la política comporta una cierta dosis de pedagogía. Los líderes políticos deberían ser los primeros interesados en salvar la buena fama de los servidores públicos profesionales. Lo contrario, mezclar interesadamente a todos los empleados públicos dando lugar a contradicciones sociales significativas, cuando no insalvables (recuérdense los episodios en relación con los controladores, con los médicos de Leganés, con los docentes ahora...), no hace más que poner en entredicho a los responsables directos de servicios públicos esenciales.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

No sé si habré acertado en el enfoque que he querido dar a mi exposición, pero sí tengo claro que esos temas que he esbozado hoy aquí están en el fondo de los problemas y de los males actuales de nuestra función pública. Y que si queremos superar éstos, hemos de actuar sobre aquellos.

Estoy terminando. Me pide la organización que hable de perspectivas de futuro. Siempre es un ejercicio difícil. Sobre todo cuando no se es político. Pero tampoco se puede uno sustraer del todo a la llamada del futuro. Y analizar perspectivas es, de alguna manera, hurgar en el futuro. Eso cumple dos funciones: La primera es de aseguramiento: imaginar el futuro es una suerte de profundización en el presente. Pero, por otra parte, una forma de ponerle cara a la utopía, porque las sociedades no pueden vivir sin utopías.

Desde una posición continuista, si las líneas de exposición hasta aquí apuntadas son reales, las perspectivas de futuro no pueden ser más pesimistas. Politización, desprofesionalización, escape organizativo a todo tipo de control, gibarización del Estado, etcétera, deberían terminar ineluctablemente en el desmantelamiento de lo público.

Pero no necesariamente el devenir nos depara ese futuro. Ni deba ser esa nuestra actitud. Otras miradas son posibles. ¿Cómo? No soy profeta ni político, pero aun a costa de parecerlo, me aventuraré a esbozar unas reflexiones finales (y esquemáticas), aunque sea solo por cumplir con el título de la exposición.

La primera reflexión va en el sentido de la necesidad de una desmitificación de los temas concernientes a la burocracia. Aunque nos parezca que nadie esté interesado en un debate serio, documentado y constructivo sobre el futuro de nuestra función pública, no podemos hurtarnos de hacerlo. Es necesario. Y urgente.

En segundo lugar, hay que abandonar lo "políticamente correcto" para enfocar los asuntos desde la perspectiva de la realidad. Solo a partir de la realidad, de la comprensión de la realidad en su dimensión auténtica podemos elevar el tiro cara al futuro.

No se trata de resucitar viejos modelos periclitados ni de mantener a toda costa paradigmas obsoletos. Se trata de mantener viva la llama de lo público, no sus cenizas. Nadie va negar la necesidad de acomodar la función pública y la Administración a la sociedad actual.

Y cuando digo sociedad actual estoy pensando no solo en la realidad socioeconómica sino también en la complejidad de las estructuras y organizaciones administrativas que demanda y de las que exigen la compleja organización de nuestra pluralidad política territorial.

No es la minimalización de Estado la panacea curalotodo. Ni tampoco vamos a caer en las

posiciones contrapuestas. Pero si debemos tener en cuenta que quienes apuesten por ello deberán soportar la carga de la prueba, porque el vacío que deje el Estado no está claro por ahora quien ha de ocuparlo. Como dice Fukuyama, "en ausencia de una respuesta clara, solo podemos recurrir a la opción del retorno hacia el Estado-nación soberano y tratar de comprender de nuevo cómo hacer que sea fuerte y eficaz" porque no se "precisan grandes Estados, pero sí Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones estatales necesarias". Y frente a aquellos que celebrarían con alborozo la anorexia de lo público, del Estado, le recordaría la afirmación del propio Fukuyama de que "Para cada sociedad y para la comunidad global, la decadencia del Estado no es el preludio de la utopía, sino el desastre".

Un Estado demediado y lastrado paraliza cuando no supone un retroceso de los procesos de reforma administrativa para hacer frente en el sector público a los cambios actuales: globalización, reto tecnológico... Esta factura la acabaremos pagando.

Una Administración, servida por funcionarios capaces, públicamente seleccionados, profesionalizados, con una carrera que reconozca el natural *cursus honorum*, no puede ni debe ser entendida por los políticos como una amenaza a sus posiciones de dominación sino como una ayuda inestimable para el cumplimiento de sus funciones y como una garantía de imparcialidad para los ciudadanos.

Seguimos sin aprender: una de las mejores y más baratas formas de evitar crisis del sistema financiero como la actual; es contar con una burocracia potente capaz de diseñar y gestionar marcos regulatorios indispensables para evitar burbujas. Sin funcionarios cualificados no hay regulación, por eso es la situación ideal para el sector financiero.

Nada está escrito en las estrellas. Ni el futuro está en el catastrofismo de los Huxley, Skinner, Orwell o Kafka ni en los partidarios acérrimos de la mano invisible, en cualquiera de sus modalidades ideológicas. El futuro solo lo escriben los hombres, en rectos renglones o en renglones torcidos.

Pero no podemos quedarnos en el discurso. Un buen relato es aquél que puede ser comprendido, reconocido como pauta de conducta y comportamiento. Construir ese relato, en lo que se refiere a nuestro sector público, nuestra Administración pública y nuestra función pública, puede ser una bella meta hacia la que deberíamos caminar sin demasiada dilación. ■



Consulado

administradoresciviles  rg

ACES