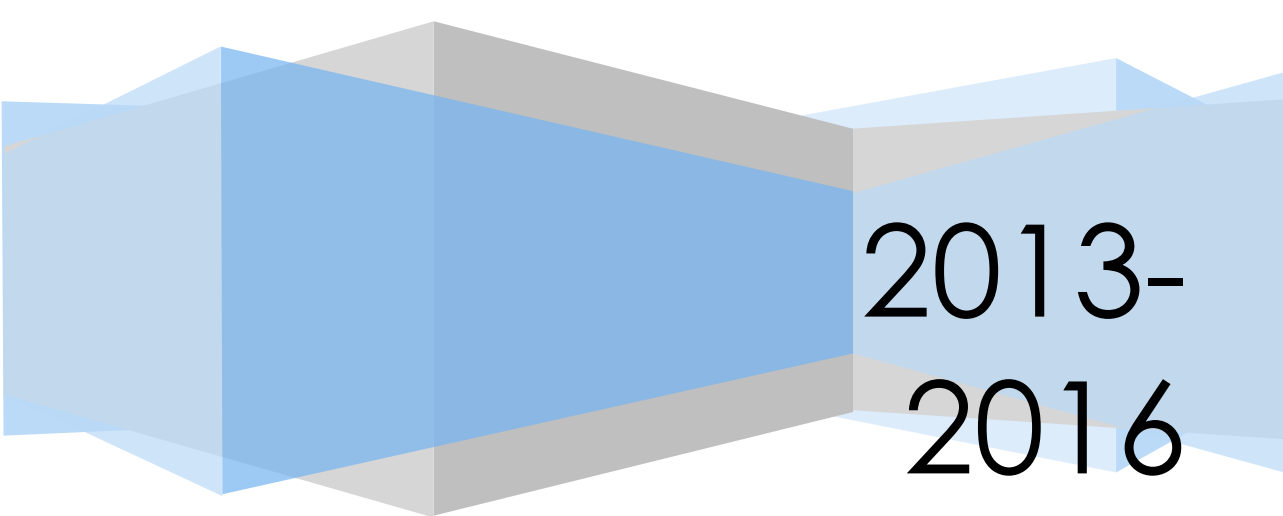


Academia española de
administración pública

Papeles de la Academia, 1



2013-
2016



ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(Memoria de actividades 2013-2016)

ÍNDICE

0.- Presentación

1.- Presentación del Presidente	7
2.- Junta Directiva	11

1.- Documentos de la Academia

1.- Manifiesto fundacional.....	15
2.- Estatutos	31

2- Comunicados y Manifiestos

1.- Funcionarios, políticos y directivos.....	49
2.- Manifiesto contra la corrupción.....	55
3.- Propuesta para el desarrollo del EBEP.....	57

3.- Conferencias y Coloquios

1.- En defensa de la burocracia.....	81
2.- ¡La burocracia es la culpable!.....	103
3.- Cómo reformar la Constitución	119
4.- Pero, ¿hay que reformar la constitución?.....	139
5.- La eterna herida.....	169
6.- Una mirada a la sociedad civil	191
7.- La Unión Europea hoy	195
8.- Futuro sistema público pensiones.....	209

4.-Relación de conferenciantes.....239

0. Presentación



1.- PRESENTACION DEL PRESIDENTE DE LA ACACEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTACION DEL PRESIDENTE DE LA ACACEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde comienzos del año 2012, un grupo de amigos, todos ellos altos funcionarios, entre los que se encuentran la mayoría de los miembros de la Junta Directiva actual, nos propusimos formar una Asociación que, siguiendo la estela de la Asociación Española de Administración Pública, se preocupara de legar a los servidores públicos ideas y experiencias basadas en el eficaz y leal servicio de la función pública a la democracia española. La mayoría de nosotros habíamos ejercido cargos de responsabilidad durante los gobiernos democráticos y, con frecuencia, durante más de diez años. Entre nosotros, varios secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores Generales y Subdirectores Generales, a quienes unía el orgullo del trabajo bien hecho, sin mácula alguna y la voluntad de que las generaciones siguientes participasen de ideas semejantes. Era otra la situación de la Asociación Española de Administración Pública, pero la voluntad de servicio a los ciudadanos de quienes pertenecieron a aquella, seguía siendo la misma.

Observamos que esta positiva preocupación, esta voluntad, era compartida por numerosas personas del mundo de la Administración y de la Universidad, de

manera que ese reducido número de servidores públicos que, en sus comienzos, funda la Academia, compuesto esencialmente por miembros del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, o TACS, denominación con la que ingresaron a la Administración Pública del Estado la mayoría de ellos, fue ampliándose con personas procedentes de los cuerpos de Inspectores financieros y Tributarios, Diplomáticos, Catedráticos y Profesores titulares de Universidad, Fiscales, Abogados del Estado y Técnicos Comerciales del Estado, Técnicos de la Seguridad Social, de Organismos Autónomos, así como de Secretarios e Interventores de la Administración Local. También se han adherido a ella otras personas que han desarrollado buena parte de su carrera profesional en la Administración Pública desempeñando altas responsabilidades.

En todos los casos, se ha exigido a los miembros, en cumplimiento de nuestros Estatutos, una comunión de ideas con los propósitos fundacionales e incluso una declaración pública en la Asamblea de la Academia de la voluntad de pertenencia a nuestra Asociación, que todos han realizado. La presentación de los candidatos, a cargo de un académico, se ha efectuado igualmente en cada una de las sesiones de la Asamblea.

El grupo de personas que formamos la Academia (121 miembros al 31 de diciembre de 2016) se ha extendido. En consecuencia, a nuestras actividades habituales de organización de conferencias de un académico o de un experto invitado, asamblea y cena, deberemos incluir otras, de las que esta publicación es una muestra que esperamos sea de su interés.

Hemos tocado temas teóricos: la burocracia, el pensamiento de Weber, la justicia, la seguridad, la función pública, la situación en Cataluña, los sistemas electorales, las pensiones y el sistema de la Seguridad

Social...En fin, consideramos que en la corta vida de esta Academia, hemos desarrollado numerosas actividades y debates que nos han enriquecido a todos.

El número de nuestros académicos asociados no cesa de crecer. En los momentos en que cerramos esta Presentación somos ya 121, aunque infelizmente debemos recordar a dos académicos que en estos años han fallecido: Pedro Maestre Yenes y Francisco Javier Bobillo de la Peña. A ellos rendimos nuestro sencillo homenaje, compartido por todos los académicos.

El ánimo de los asistentes a nuestras actividades continúa, afortunadamente, como el primer día. Nuestros oradores invitados gozan siempre de gran prestigio y logran comunicar sus ideas con acierto, secundado por los presentes que participan asiduamente. Es esta la idea motivadora que nos unió y que sigue estando presente en todas nuestras actividades que llevamos a cabo sin ayuda alguna (a excepción de la Fundación Fernando de los Ríos, que nos cede su sede para nuestras actividades y las cuotas de nuestros socios): *contribuir a la construcción de una Administración Pública al servicio de los ciudadanos.*

Por eso somos independientes y por eso continuaremos trabajando en beneficio de los ciudadanos.

Francisco Javier Velázquez López

**Presidente de la Academia Española de Administración
Pública**

2.- JUNTA DIRECTIVA DE LA ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JUNTA DIRECTIVA DE LA ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presidente

Francisco Javier Velázquez López

Vicepresidentes

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla

Luis Herrero Juan

Julián Álvarez Álvarez

Secretario General

Angel Jorge Souto Alonso

Tesorero

Juan Alarcón Montoya

Vocales

Eduardo Fernández Palomares

Clara Mapelli Marchena

Miguel Angel Santano Soria

Fernando Diaz de Liaño

Marta Cimas Hernando

Alfredo González Gómez

Manuel Villoria Mendieta

Luis Calvo Merino

Félix Muriel Rodríguez

Lorena González Olivares

1.

Documentos de la Academia



1.- MANIFIESTO FUNDACIONAL DE LA ASOCIACIÓN “ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

MANIFIESTO FUNDACIONAL DE LA ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la era de la globalización, las Administraciones Públicas representan importantes sectores de la actividad y en ella desempeñan sus funciones centenares de miles de personas.

En general, en nuestro país, más de dos millones y medio de funcionarios y empleados públicos trabajan cada día para poner en funcionamiento los servicios públicos esenciales, administrando sectores de la actividad social y económica, o participando en la regulación de la sociedad. Según los estudios demoscópicos especializados, la opinión pública considera que nuestra Administración pública y nuestros funcionarios desarrollan su actividad en numerosos sectores con un grado de eficacia y eficiencia notable, pero algunos lugares comunes en sentido distinto parecen extendidos en exceso en nuestra sociedad. Uno de ellos, quizás no el más importante, teniendo en cuenta la crisis en la que vivimos y las perspectivas de futuro nada halagüeño que parecen compartir una gran mayoría de españoles, se

refiere al desprestigio de lo público, con sus secuelas de la ineficacia del sector público, la holgazanería de sus funcionarios y la consideración de que en buena parte los males de España tienen su profunda raíz en la ineficacia, la desmesura de las Administraciones Públicas y la incompetencia de los servidores públicos.

Las personas que formamos parte de la Asociación Academia Española de Administración Pública no estamos de acuerdo con estas afirmaciones. Todos nosotros, profesionales del sector público hemos realizado y llevado a cabo proyectos que han mejorado la convivencia y el bienestar ciudadano, hemos prestado servicios a la sociedad que han incrementado el nivel de vida de los españoles, y a ello hemos dedicado todo nuestro esfuerzo, por lo que creemos que debemos resaltar el valor la Administración Pública, el sector público, el trabajo de los empleados y funcionarios públicos y, en definitiva, lo público como garantía de convivencia y felicidad de los ciudadanos.

Todos nosotros, firmantes de este manifiesto, compartimos los siguientes principios y valores:

- ✓ **Constatamos** que nuestro país pasa por una importante crisis económica a la que acompaña en los últimos años, una particular huida hacia delante de determinados responsables políticos que intentan escudar su impericia y errores en los pretendidos fallos de la Constitución de 1978. Nuestra actual Constitución fue un logro y sigue siendo la garantía del mayor período de la historia de España con un régimen democrático. Nos parece que como todas las leyes, aún la Ley Fundamental, pueden mejorarse, pero creemos que la Constitución de 1978 continúa siendo un

instrumento eficaz de nuestra convivencia y aún tiene virtualidades que ameritan un desarrollo diferente. En todo caso, si hubiera de modificarse, apoyamos que se haga en un clima de consenso como el que propició su elaboración en los albores de la Transición a la Democracia. Precisamente, una gran parte de los funcionarios contribuyeron al establecimiento del Estado de las Autonomías con su profesionalidad, haciendo posible que las instituciones durante la Transición funcionaran adecuadamente, participando en el proceso de democratización de nuestro país. Nosotros lo seguimos haciendo.

- ✓ **Participamos** de la idea, demostrada por decenas de años de experiencia, de que los funcionarios públicos seleccionados por los principios constitucionales de mérito y capacidad, constituyen una garantía del buen funcionamiento de la Administración Pública y son un obstáculo a la corrupción. Son, además, un requisito indispensable del conocimiento adecuado de las políticas públicas, imprescindible para la toma de decisiones acertada por parte de los responsables políticos de raíz democrática.

- ✓ **Consideramos** que la conjunción de las personas elegidas con base en las Instituciones democráticas como el sufragio y quienes basan su legitimidad en un sistema meritocrático, generan a la sociedad una garantía de mejora de su convivencia y de eficacia en el hacer de los poderes públicos, como ocurre en todos los países democráticos. Así, la Administración pública,

servida básicamente por cuerpos de funcionarios no elegidos sino admitidos tras mecanismos selectivos amparados y descritos en la Ley, es un instrumento de ejecución de la misma, con una función de articulación entre el poder elegido y el ciudadano elector.

- ✓ **Aceptamos** que vivimos en la economía de mercado, pero nuestro propósito es otro distinto al que los mercados persiguen. Consideramos que el funcionamiento de los poderes públicos debe basarse en ideas de lograr el bienestar de los ciudadanos, corregir las desigualdades sociales y ayudar a que todos tengan iguales posibilidades en la sociedad democrática. Mercado, pero con regulación; beneficios, pero con redistribución; economía pero con política.

- ✓ **Pensamos** que nuestra Administración Pública debe evolucionar, cómo evoluciona la sociedad y, en consecuencia, debe mejorar su funcionamiento, acercándose más a los ciudadanos y prestando un servicio de mayor calidad, eficacia y eficiencia.

¿Por qué una Academia?

Hemos utilizado el término Academia porque pretendemos ir a las raíces, al concepto platónico de Academia como un centro ajardinado donde florezcan

las ideas de un conjunto de profesionales, gestores y teóricos de las Administraciones Públicas españolas cuyo principal fin es el de contribuir a mejorar el funcionamiento de nuestra Administración, de nuestro Estado, por medio del concurso, las ideas y las propuestas de un grupo de profesionales del sector público.

¿Quién puede pertenecer a la Academia?

Funcionarios públicos, empleados públicos, profesores de las materias relacionadas (ciencia política y sociología, derecho administrativo, ciencia de la Administración, Políticas públicas, economía, fianzas públicas...). En general, todos aquellos que compartan las ideas aquí expuestas y que ingresen en ella mediante los sistemas de acceso determinados en sus estatutos, que deberán establecer como requisito la experiencia relevante en algún sector de las Administraciones Públicas.

¿Para qué creamos esta Academia?

- Para debatir entre profesionales sobre los principales aspectos de la Administración que nos preocupan.

- Para proponer medidas de mejora en el funcionamiento de la Administración.

- Para establecer posición ante determinados acontecimientos de relevancia para los poderes públicos y para defender aquellas políticas públicas y modos de gestión que consideremos positivos para el desarrollo de nuestra Administración Pública y de España.
- Para ayudar al desarrollo de procesos y modos de gestión de las Administraciones Públicas que puedan mejorar la convivencia ciudadana.
- Para formarnos a nosotros mismos y contribuir a formar a otros profesionales en las materias relacionadas con la Administración Pública.
- Para relacionarnos entre profesionales del sector público que compartimos este ideario de desarrollo y mayor eficacia de la Administración Pública.
- Para compartir experiencias y teorías que ayuden a mejorar la gestión pública y el funcionamiento de las organizaciones.
- Para colaborar con otros profesionales españoles o extranjeros para contribuir a mejorar el conocimiento y la gestión de los asuntos públicos.

¿Qué actividades va a desarrollar la Academia?

- Debates
- Conferencias
- Sesiones de aceptación de miembros
- Cursos de formación
- Asistencias Técnicas
- Publicaciones
- Declaraciones Públicas

Madrid, 26 de junio 2013

ANEXO

Se adhieren a este Manifiesto:

- 1.-Álvarez Álvarez, Julián
- 2.-Velázquez López, Francisco Javier
- 3.- Souto Alonso, Angel Jorge
- 4.- Alarcón Montoya, Juan
- 5.-Ramos Fernández Torrecilla, Francisco
- 6.- Muriel Rodríguez, Félix
- 7.-Herrero Juan, Luis
- 8.-Entrena Cuesta, Gerardo
- 9.-Guerrero Salom, Enrique
- 10.-Valero Iglesias, Javier
- 11.-Paradela González, Luis Felipe
- 12.-Fernández Palomares, Eduardo
- 13.-González Gallardo, Leandro
- 14.-González de Dios, Evencio
- 15.-Blanco- Magadán Amutio, Juan Antonio
- 16.-Mayoral Cortés, Victorino

- 17.-Chamorro García, Daniel
- 18.-Lillo Pérez, José
- 19.-Herrera Diaz Aguado, Luis
- 20.-Alvarez Durante, Maria Luisa
- 21.-Diaz de Liaño Arguelles, Fernando
- 22.-Mapelli Marchena, Clara
- 23.-Gomez García, Carlos
- 24.-Valdés Verelst, Fernando
- 25.-Entrena Ruiz, Daniel Bruno
- 26.-Borras Marimón, Francisco
- 27.-Bacigalupo Saggese, Mariano
- 28.-Santano Soria, Miguel Angel
- 29.-Garde Roca, Juan Antonio
- 30.-Villoria Mendieta, Manuel
- 31.-Da Cunha Rivas, Fernando Alfonso
- 32.-Lopez Pulido, Rubén
- 33.-García Regueiro, José Antonio
- 34.-Vanaclocha Bellver, Francisco José
- 35.-Alejandre Martínez, Jaime

- 36.-Castellanos Garijo, María Llanos
- 37.-Torres Herrero, Agustín
- 38.-Maestre Yenes, Pedro
- 39.-Gutierrez Guinea, Ernesto
- 40.-Laiz Castro, Consuelo
- 41.-Perez Escanilla, Juan
- 42.-Bobillo de la Peña, Francisco Javier
- 43.-Ramos, Ramos, Benito
- 44.-Sanchez Naranjo, Consuelo
- 45.-Calvo Merino, Luis
- 46.-Garrido Ávila, Alfonso
- 47.-Sánchez Pintado, Fernando
- 48.-Pedrueli Nuche, Margarita
- 49.-Ruiz González, Aurora
- 50.-Hernández Diaz, José Felipe
- 51.-Redondo Parral, Juan Antonio
- 52.-Lucendo de Lucas, Pilar
- 53.-Alvarez Ossorio, Luis
- 54.-Cámara Fernández de Sevilla, Juan

- 55.-Torreblanca Prieto, José
- 56.-Paniagua Soto, Juan Luis
- 57.-Herrera Rodríguez, Alberto
- 58.-Gonzalez Gómez, Alfredo
- 59.-Fernández Simón, Angeles
- 60.-Martín Pérez, Pedro Antonio
- 61.-Moscoso del Prado Muñoz, Javier
- 62.-Adiego Samper, Carlos
- 63.-Cimas Hernando, Marta
- 64.-Ortega Suárez, Francisco
- 65.-Hernández Lafuente, Adolfo
- 66.-Nicolás Muñiz, Jaime
- 67.-Vida Fernández, José
- 68.-González Pedraz, Judith
- 69.-Soleto Álvarez, José
- 70.-Pérez- Prat Durban, Cristina
- 71.-Ruiz de Azúa, Miguel Angel
- 72.-Hernando Martín, Felix
- 73.-Serrano Martínez, José Enrique

- 74.-Lorenzo Brito, Leticia
- 75.-Heras Poza, Enrique
- 76.-De la Torre Lluch, Carlos
- 77.-Bodelón Alonso, Gloria
- 78.-Castillo Sempere, Joaquín.
- 79.-Garde Lobo, Pablo
- 80.-Ruano, Jose Manuel
- 81.-Ariza Seguin, Manuel.
- 82.-Gomez de Agüero López, Javier.
- 83.-Martínez Bargueño, Manuel.
- 84.-Llera Ramo, Francisco José.
- 85.-Masegosa Carrillo, Jose Luis.
- 86.-Sanz Salas, Soledad
- 87.-Raventós Soler, Blanca.
- 88.-González Olivares, Lorena.
- 89.-Marchena Navarro, Julia.
- 90.-Alba Riesco, Julio
- 91.-Ribera, Teresa
- 92.-Vigil- Escalera Pacheco, Vicente

- 93.-Vasallo Tomé, Juan Ignacio
- 94.-Panizo Arcos, Fernando
- 95.-Lazaro Araujo, Laureano
- 96.-Pina Barrio, José Alejandro
- 97.- Martínez Meroño, Julio Ángel
- 98.- Martín-Caro Sanchez, Inmaculada
- 99.- Mella Puig, Olga
- 100.- Toscano Ramiro, Carmen
- 101.- Pérez Arribas, Nicolás.
- 102.- Belmonte Gracia, Carlos.
- 103.- Sánchez Beato, Fernando
- 104.- Navarro de Vega, María de los Desamparados
- 105.- Ortiz Bru, Carlos.
- 106.- Sánchez Más, Consuelo.
- 107.- Machancoses Mingacho, Francisco
- 108.- Crespo Sánchez, José Ramón.
- 109.- Perales Gallego, José Antonio.
- 110.- Rodríguez Villanueva, Miguel Ángel
- 111.- Íñiguez Hernández, Sancho.

- 112.- Pastor Sainz-Pardo, Israel.
- 113.- Abati García Manso, Ernesto
- 114.- María Hilda Giménez Núñez.
- 115.- José A. Gil Celedonio.
- 116.- Beatriz Morán Márquez.
- 117.- Crespo Arce, Rafael
- 118.- Colmenares Soto, Pedro
- 119.- Blanco Fins, Pablo
- 120.- Pérez-Fragero, Carmen
121. Martín Acebes, Ángel
122. Morodo Leoncio, Raúl
123. Quintana de Uña, Diego.
124. Luxán Meléndez, José María

2.- ESTATUTOS DE LA “ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACION PUBLICA”

ESTATUTOS DE LA “ACADEMIA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

TÍTULO I.- CONSTITUCIÓN, NATURALEZA ÁMBITO Y FINES.

Artículo 1º.- Con la denominación de “ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA” ha quedado constituida una Asociación, sin ánimo de lucro, que se registrará por los presentes Estatutos y por lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Artículo 2º.- La Asociación, de ámbito nacional, está dotada de personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y se constituye por tiempo indefinido. Se fija su domicilio en Madrid, calle del Marqués de Cubas número 23, piso tercero.

Artículo 3º.- Los fines de la Academia Española de la Administración Pública son apoyar, promover, estimular y desarrollar los valores de una administración pública profesional basada en una gestión eficaz y eficiente orientada al servicio de los ciudadanos.

Para su consecución, la Academia realizará las siguientes actividades:

a). La promoción y defensa de la imagen pública de los profesionales de las administraciones públicas.

b). Las encaminadas a la exigencia de valores éticos a los profesionales públicos, especialmente a los miembros de la Academia.

c). El requerimiento a los profesionales públicos de la dedicación al servicio de los ciudadanos y la defensa de los intereses de la sociedad.

d). La difusión y el intercambio de estudios, programas y experiencias en el ámbito de las administraciones públicas.

e). El establecimiento de intercambios científicos y culturales con entidades similares.

f). La promoción de conferencias, seminarios, congresos, talleres y cualesquiera otras reuniones nacionales e internacionales.

g). La promoción de la formación y el perfeccionamiento del personal profesional o directivo de las administraciones públicas, directamente, o en colaboración con las administraciones u otras entidades.

f). Cuantas otras funciones de análoga naturaleza se consideren necesarias o convenientes para cumplir sus fines.

TÍTULO II.- DE LOS MIEMBROS DE LA ACADEMIA

Artículo 4º.- Podrán ser miembros de la Academia, y de acuerdo con lo establecido en estos Estatutos, las personas físicas que sean profesionales en cualquier ámbito de las actuaciones de las administraciones públicas y del sector público.

Las personas interesadas en formar parte de la Academia habrán de formular su solicitud de ingreso al Presidente, quien la someterá a la Junta Directiva en su primera reunión.

Artículo 5º.- La Academia se compone de los siguientes miembros:

1. Miembros fundadores. Son los que firmen el acta fundacional en el acto de constitución de la Academia, o se hubieran adherido al manifiesto fundacional.

2. Miembros de número. Son los que ingresen tras la constitución de la Academia. Habrán de cumplir los siguientes requisitos:

a) Haber desarrollado o desarrollar su actividad profesional cualificada en cualquier ámbito de la función pública y el sector público.

b) Haber alcanzado el nivel superior de su actividad profesional.

c) Ser presentado por cinco académicos.

d) Ser admitido como académico por acuerdo de la Junta Directiva.

3. Miembros de honor. Son aquéllas personas que, por sus cualidades personales o por lo excepcional de su

aportación a los fines de la Academia, designe la Asamblea General a propuesta de la Junta Directiva. Los miembros de honor están exentos de pago de cuotas de cualquier tipo.

4. Socios colaboradores. Son personas físicas o jurídicas que colaboren en coadyuvar a la consecución de los fines de la Academia, por estar activamente comprometidos en la mejora de las Administraciones Públicas, y que sean admitidos por la Junta Directiva.

Artículo 6º.- La condición de miembro se perderá:

- a) Por voluntad propia
- b) Por acuerdo de la Junta Directiva o de la Asamblea General, por mayoría simple, basado en el incumplimiento habitual de sus deberes o por perjudicar gravemente los intereses de la Academia.
- c) Por falta de pago de las cuotas establecidas.

Artículo 7º.- Los Miembros fundadores y los Miembros de número de la Academia tendrán los siguientes derechos:

- a) Tomar parte en las Asambleas Generales con voz y voto.
- b) Ser electores y elegibles para cargos electivos.
- c) Formar parte de las comisiones y grupos de trabajo que se determinen.
- d) Disfrutar de los servicios de la Academia y participar en las actividades que se organicen.

e) Recibir las publicaciones de la Academia y toda la información que soliciten sobre sus actividades, en todos los campos.

Artículo 8º.- Los Miembros fundadores y los Miembros de número de la Academia, tendrán las siguientes obligaciones:

a) Cumplir las normas de los presentes Estatutos, así como los acuerdos de los órganos rectores válidamente adoptados.

b) Contribuir económicamente a la marcha y funcionamiento de la Academia

c) Aportar ideas, conocimientos y experiencias para el buen desarrollo de las actividades que se programen.

d) Cuidar los intereses genéricos de la Academia poniendo en conocimiento de esta los hechos que constituyan perjuicio para sus fines.

e) Observar un comportamiento ético y deontológico profesional que no ponga en entredicho la imagen y el buen nombre de la Academia.

Artículo 9º.- Los Miembros de honor de la Academia tendrán los mismos derechos que los miembros fundadores y de número salvo el del apartado b) del artículo 7.

Asimismo, tendrán las mismas obligaciones a excepción de las previstas en el apartado b) del artículo 8.

Artículo 10º.-

1. Los socios colaboradores de la Academia tendrán los siguientes derechos:

- a) Recibir las publicaciones de la Academia.
- b) Colaborar en los trabajos y debates de las Comisiones que se constituyan cuando así lo determine la Junta Directiva.
- c) Asistir a todos los actos que convoque la Academia.

2. Los socios colaboradores tendrán las siguientes obligaciones:

- a) Cumplir las normas de los presentes Estatutos así como los acuerdos de los órganos rectores, válidamente adoptados.
- b) Satisfacer puntualmente las cuotas o derramas a las que se hayan comprometido para contribuir al sostenimiento de la Academia
- c) Realizar los trabajos que les sean asignados por los órganos competentes de la Academia, mientras no renuncien a ellos o sean sustituidos.
- d) Observar un comportamiento ético y deontológico profesional que no ponga en entredicho la imagen y el buen nombre de la Academia.

Artículo 11º.- La Junta Directiva podrá dar de baja en la Academia, de conformidad con el procedimiento que se establezca y, en cualquier caso, previa audiencia del interesado y por acuerdo motivado, a cualquiera de los miembros por la inobservancia de los deberes enumerados en los artículos anteriores.

En cualquier momento podrá cualquiera de los miembros darse de baja en la Academia mediante notificación a la Junta Directiva, estando el solicitante obligado al pago de las cuotas pendientes, si las hubiere.

TÍTULO III. DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ACADEMIA

Artículo 12º.- El Gobierno de la Academia Española de la Administración Pública estará a cargo de la Asamblea General, y su representación a cargo de la Junta Directiva.

Artículo 13º.- El funcionamiento de la Academia estará a cargo de la Secretaría General en los términos previstos en el Capítulo III de este Título.

CAPÍTULO I. DE LA ASAMBLEA GENERAL

Artículo 14º.- La Asamblea General es el órgano supremo de gobierno de la Academia y estará compuesto por la totalidad de los miembros fundadores y de número de la misma.

La Asamblea General podrá reunirse con carácter ordinario y extraordinario. Con carácter ordinario se reunirá, al menos, una vez al año. Podrá reunirse con carácter extraordinario cuando así lo solicite el treinta por ciento de los miembros o lo estime necesario la Junta Directiva.

Artículo 15º.- La Asamblea General será convocada con quince días de antelación, como mínimo, salvo casos de urgencia apreciada por la Junta directiva, en cuyo caso la convocatoria se deberá hacer, por cualquier medio, con una antelación mínima de cuatro días. La convocatoria irá acompañada del orden del día y de todos aquéllos documentos necesarios para un eficaz seguimiento de las deliberaciones y de los trabajos de la Asamblea.

La Asamblea quedará constituida de pleno derecho en primera convocatoria, si se encontraran presentes la

mitad mas uno de sus miembros, y en segunda convocatoria, pasada media hora de la primera, cualquiera que sea el número de asistentes.

Artículo 16º.- La Asamblea General tiene las siguientes atribuciones:

- a) Elegir, de entre sus miembros, la Junta Directiva y su Presidente, así como al Secretario General y al Tesorero.
- b) Estudiar y aprobar, en su caso, la Memoria anual y el balance económico elaborado por la Junta Directiva.
- c) Aprobar el plan de actuación y las cuentas y los presupuestos anuales de la Academia, así como las cuotas necesarias para cubrirlos.
- d) Aprobar o reprobado las actuaciones de los órganos representativos de la Academia.
- e) La aprobación y reforma de los Estatutos.
- f) La aprobación del Reglamento de Régimen Interior, que, entre otros, regulará el régimen de admisión y expulsión de miembros, el procedimiento de elección de la Junta Directiva, así como el Código Ético y de Buen Gobierno de la Academia.
- g) La disposición o enajenación de bienes.
- h) La disolución y liquidación de la Academia.
- i) Acordar los premios que considere convocar o conceder.
- j) Cualesquiera otras competencias que le vengan atribuidas por ley o por los Estatutos.

Artículo 17°.- Las decisiones se tomarán en la Asamblea General por mayoría simple de votos, excepto en el supuesto de revisión de Estatutos o disolución de la misma, en cuyo caso se requerirá la mayoría de los dos tercios de los asistentes. En caso de empate decidirá el voto de calidad de quien presida la Asamblea General. De cada reunión se levantará acta expedida por el Secretario con el visto bueno del Presidente.

Artículo 18°.- En las reuniones únicamente podrán ser tratados o conocidos los asuntos que la Junta Directiva haya incluido en el Orden del Día. Se deberán incluir en el mismo todas aquéllas propuestas o asuntos que sean solicitados, al menos, por veinte miembros de la Academia.

CAPÍTULO II. DE LA JUNTA DIRECTIVA

Artículo 19°.- La Junta Directiva es el órgano de representación de la Academia que la dirige y administra, y estará compuesta por:

- a) El Presidente.
- b) El Vicepresidente o Vicepresidentes, hasta un máximo de tres.
- c) Los Vocales, hasta un máximo de diez.
- d) El Tesorero.
- e) El Secretario, que lo será también de la Asamblea.

La Junta Directiva será elegida por la Asamblea, y podrá proponer provisionalmente el nombramiento de miembros de la misma, en caso de vacante, que deberán ser ratificados en la primera Asamblea que se convoque con posterioridad a la designación.

Artículo 20°.- La Junta Directiva se reunirá, previa convocatoria del Presidente, en sesión ordinaria dos veces al año. Con carácter extraordinario podrá reunirse siempre que el Presidente la convoque.

Artículo 21°.- Los miembros de la Junta Directiva serán convocados, al menos, con 7 días de antelación, y, en caso de urgencia, con la que el Presidente estime. Será válida la constitución con la asistencia de la mitad más uno de sus miembros. Si existe una causa justificada, un Vocal está facultado para delegar su representación en el Presidente de la Academia o en cualquier otro miembro de la Junta directiva.

Los acuerdos se adoptarán por mayoría de los presentes o representados. En caso de empate decidirá el voto del Presidente.

Artículo 22°.- Son atribuciones de la Junta Directiva:

a) Dirigir las actividades para cumplir los fines de la Academia y llevar la gestión económica y administrativa de la misma, pudiendo, en consecuencia, ejecutar los actos y celebrar los contratos que sean necesarios y convenientes, sin otras limitaciones que las establecidas en las disposiciones aplicables o en estos Estatutos.

b) Velar por el fiel cumplimiento de los Estatutos, así como por la buena marcha de la Academia.

c) Organizar la Asamblea General y las conferencias, seminarios y demás actividades.

d) Elaborar las normas de régimen interior.

e) Admitir a los nuevos miembros o acordar su baja.

f) Convocar los premios acordados por la Asamblea General.

g) Cualquier otra función, propia de su cometido, contemplada en la legislación aplicable.

Artículo 23º.- El Presidente de la Junta Directiva, que lo será al mismo tiempo de la Academia y de su Asamblea General, tiene las siguientes atribuciones:

a) Convocar y presidir las reuniones, ordinarias y extraordinarias, de la Junta Directiva y de la Asamblea General.

b) Representar a la Academia en todos los órdenes, actuando en su nombre en la ejecución de los acuerdos tomados por la Asamblea General o la Junta Directiva.

c) Fijar el orden de día, con la antelación precisa.

d) Autorizar las actas de las reuniones con su visto bueno.

e) Con carácter general, todas las demás funciones propias del cargo.

Artículo 24º.- El Vicepresidente o Vicepresidentes, por su orden, asumirán las funciones del Presidente en los casos de ausencia, vacante o enfermedad, y las que éste les pueda delegar.

Artículo 25.- Son funciones de los Vocales, colaborar con los restantes miembros de la Junta Directiva en la ejecución de los acuerdos y asumir la personal responsabilidad de las funciones concretas que la junta Directiva acuerde encomendarles.

Artículo 26°.- Son funciones del Tesorero:

- a) Custodiar los fondos de la Academia y llevar los libros de contabilidad y la documentación probatoria respectiva.
- b) Preparar los balances y presupuestos de la Academia para que la Junta Directiva los someta a la aprobación de la Asamblea.
- c) Cobrar las cuotas establecidas a los miembros.
- d) Gestionar todos los ingresos económicos y realizar los pagos por servicios prestados en el ejercicio de las actividades de la Academia.

Artículo 27°.- El Secretario, cargo que ostentará el Secretario General de la Academia, tiene los siguientes cometidos:

- a) Llevar los libros de actas de la Asamblea y de la Junta Directiva, pudiendo expedir certificaciones con el visto bueno del Presidente.
- b) Redactar las convocatorias de los órdenes del día de los órganos colegiados.
- c) Llevar el Libro registro de altas y bajas de los miembros y el fichero de los mismos y de los socios colaboradores.
- d) Las funciones que le sean delegadas por la Asamblea General, la Junta Directiva o por el Presidente.

Artículo 28°.- Los miembros de la Junta directiva son elegidos por la Asamblea General por el voto de la mayoría simple de los miembros. El mandato tendrá una duración de tres años, reelegibles.

Los cargos directivos cesarán:

- a) A petición propia.
- b) Por acuerdo de la Asamblea General adoptado por mayoría absoluta de sus miembros, conforme al procedimiento que se establezca en el Reglamento de Régimen Interior.
- c) Al término de su mandato.

El desempeño de cargo en la Junta Directiva de la Academia será incompatible con el de cargo representativo en cualquier nivel o alto cargo en cualquiera de las Administraciones Públicas

CAPÍTULO III. DE LA SECRETARÍA GENERAL

Artículo 29º.- La Secretaría General es el órgano el que le viene encomendado el funcionamiento y desarrollo de las actividades de la Academia. A su frente, estará el Secretario General que será nombrado por la Asamblea General de entre sus socios fundadores. Tendrá las siguientes competencias:

- a) Ejecutar e implementar operativamente las decisiones de los órganos colegiados, según las instrucciones dadas por el Presidente.
- b) Informar a la Junta Directiva del resultado e incidencias de su gestión.
- c) Dirigir los servicios de la Academia.
- d) Llevar el registro y fichero de los miembros.

e) Asesorar a la Junta Directiva y a la Asamblea General, así como tener informados a los Miembros de los asuntos que puedan ser de interés.

f) Realizar las actuaciones oportunas para fomentar el uso de las nuevas tecnologías de la información con el fin de dar a conocer las actividades de la Academia y mantener informados a sus miembros, lo que podrá ser llevado a cabo directamente o mediante acuerdo con otras organizaciones.

TÍTULO IV. DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ACADEMIA

Artículo 30º.- Los recursos económicos y otros bienes de la Academia, estarán constituidos por:

- a) Las cuotas ordinarias de sus miembros.
- b) Las cuotas extraordinarias que la Asamblea General acuerde.
- c) Las subvenciones y ayudas, públicas o privadas.
- d) Las herencias, legados y donaciones que se hagan en su favor.
- e) Los rendimientos por la explotación de sus bienes.
- f) Cualesquiera otros que se puedan obtener para sufragar los fines de la Academia.

Artículo 31º.- Las cuotas obligatorias se establecerán por la Asamblea General a propuesta de la Junta Directiva, dedicándose a atender las necesidades de la Academia.

La administración de los recursos compete a la Junta Directiva quien la llevará a efecto a través de la Tesorería.

Artículo 32°.- Los fondos dinerarios de la Academia se depositarán en una entidad bancaria a nombre de la misma. Serán necesarias las firmas del Presidente y del Tesorero para disponer de los mismos.

La Junta Directiva llevará a cabo una auditoría anual con el fin de garantizar la transparencia económica.

TITULO V. DE LA DISOLUCIÓN DE LA ACADEMIA

Artículo 33°.- La Academia podrá disolverse por voluntad de la Asamblea General Extraordinaria, que acuerde la cesación de sus actividades por una mayoría de dos tercios.

Artículo 34°.- Acordada la disolución, la Asamblea General Extraordinaria designará como Entidad Liquidadora a la última Junta Directiva. Al haber resultante se le dará un destino acorde con lo previsto en la Ley Orgánica 1/2002.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

En todo lo no previsto en estos Estatutos se aplicará la vigente Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación y sus disposiciones complementarias.

2.-

***Comunicados y
manifiestos***



1.- FUNCIONARIOS, POLÍTICOS Y DIRECTIVOS

FUNCIONARIOS, POLÍTICOS Y DIRECTIVOS

En los últimos años, proliferan los análisis de quienes destacan la necesidad de poner trabas a la posibilidad de que los altos funcionarios puedan desempeñar puestos de responsabilidad en las Instituciones del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales. Se ha generado un movimiento en contra de que quienes conocen en profundidad el funcionamiento de las Instituciones públicas, puedan dirigirlas o desempeñar las más altas responsabilidades

Si los partidos políticos que en cada ocasión tienen la mayoría parlamentaria necesaria, consideran la utilidad de que altos funcionarios puedan ser nombrados para los más altos cargos de la organización administrativa, se tratará de una decisión perfectamente legítima y democrática, pues coloca al frente de ella a personas que combinan el saber experto con la confianza exigible por quien tiene la responsabilidad política.

Probablemente por influencia anglosajona, algunos autores, incluso quienes reflexionan sobre la Administración Pública, realizan tajantes afirmaciones sobre la posibilidad de que los altos funcionarios se dediquen a la política y luego regresen a sus puestos de trabajo, una vez concluida la etapa de especial responsabilidad. Señalan exactamente: "Los jueces que se dediquen a la política no deberían volver a la judicatura. Lo mismo debería ser de aplicación para los altos funcionarios de las Administraciones Públicas. Todo el

mundo tiene derecho a dedicarse a la política pero la salud pública, en versión mujer del César, exige que no todo el mundo pueda tener derecho a volver a su posición anterior”.

Estas ideas, que parecen más producto de una ocurrencia, que diría el profesor Maravall, son especialmente dañinas para nuestro sistema democrático, para la circulación de las élites y para el funcionamiento eficaz del Estado de derecho. Puede aceptarse que los jueces y fiscales no vuelvan a los mismos juzgados o a los mismos asuntos, pero ¿y los registradores de la propiedad, los notarios, los abogados del Estado, los administradores superiores, los diplomáticos, los inspectores financieros, los catedráticos de universidad, los profesores de bachillerato? Repasemos por ejemplo los presidentes del Gobierno español Suárez, (funcionario), Calvo Sotelo, empresario, (del cuerpo de Ingenieros de Caminos), Felipe González, abogado, José María Aznar, (Inspector financiero), José Luis Rodríguez Zapatero, abogado, Mariano Rajoy, (registrador de la propiedad). Esta proporción se incrementa notablemente entre los Vicepresidentes y Ministros entre los que hay que recordar a Abril Martorell, Francisco Fernández Ordóñez, Javier Moscoso, Soraya Sáenz de Santamaría, María Teresa Fernández de la Vega, Alfredo Pérez Rubalcaba, Pedro Solbes, Cristóbal Montoro.

Por una parte, constatamos que la profesionalización acusada de los políticos les aleja de la sociedad y ahí están las encuestas del CIS para recordarlo: Desde junio de 1988, entre los tres problemas principales que existen en España aquel que se refiere a los políticos, en general, los partidos políticos y la política no ha dejado de ascender: junio 88 (1,6 %) Marzo 2002 (4,6 %) Mayo 2004 (4,8 %) julio de 2008 (6 %) abril de 2009 (8,8 %) Marzo de 2013 (31,4 %) julio de 2013 (27,6 %), septiembre 2013 (28,2

%). Esta situación contrasta con la consideración positiva de los funcionarios públicos, con el funcionamiento eficaz, en general, de los servicios públicos y con la casi absoluta ausencia de casos de corrupción en la que estén implicados funcionarios públicos, seleccionados y formados para cumplir con sus obligaciones de servicio público.

En España, nuestra legislación en materia de función pública contrae con los funcionarios que desempeñan altos cargos alguna obligación y no pocos riesgos. Empecemos por las obligaciones:

- ❖ Para el desempeño de determinados puestos de trabajo, establecidos en la LOFAGE (Ley Orgánica de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), los puestos de trabajo de Subsecretario, Secretario General Técnico, de Director General (con excepciones) y de subdelegados del gobierno deberán ser desempeñados por funcionarios públicos. En el caso de los Directores Generales, aunque la inmensa mayoría están desempeñados por funcionarios públicos, lo que les dota de una cierta estabilidad, el Consejo de Ministros puede exceptuarlos de la posesión de la condición de funcionarios públicos (cuestión que realiza con frecuencia pero no sin coste cada uno de los Gobiernos). Debería avanzarse, además, en la delimitación del concepto de directivo público, capacitado para el desempeño de los más altos puestos de la Administración: funcionarios públicos los hay de muchos tipos y niveles, pero la preparación, formación selección adecuada sólo es predicable de algunos.

- ❖ Con cierta frecuencia, el desempeño de puestos de esta naturaleza conlleva que algunos funcionarios puedan incluso disminuir sus retribuciones, lo que añadido al factor riesgo, siempre peligroso según los cánones de la organización burocrática, genera dificultades a la hora de cubrir determinados puestos de director general.

- ❖ El funcionario público nombrado para un alto cargo pasa a la situación de servicios especiales que le garantiza un reingreso automático, a un puesto de trabajo con retribuciones similares a las que tenía cuando dejó de prestar servicios en la situación de activo.

Vayamos ahora con las dificultades:

- 🚦 Es muy difícil que el alto funcionario que ha desempeñado altos cargos se incorpore a la organización y desempeñe puestos directivos con responsabilidades administrativas. Generalmente, la "mochila", que no resuelve el problema del regreso de los altos cargos -funcionarios a la Administración, se convierte en un colchón en el que, con frecuencia, se entra en el ostracismo y del que sale con mucha dificultad y el (en la inmensa mayoría de los casos porque el directivo no puede, bien porque no hay ofertas o porque es rechazada su solicitud, pero en otros casos porque no quiere salir, precisamente por las dificultades que comporta).

La “organización”, incluso cuando se trata de personas del propio partido político bajo cuyo mandato se desarrolló la carrera del alto funcionario no confía en él. Lo considera gastado, anticuado, o simplemente quemado y, por tanto, peligroso. Sin embargo, cualquier análisis de recursos humanos pondría el acento en aprovechar debidamente la experiencia y conocimientos de quienes han tenido altas responsabilidades, que podrían contribuir precisamente a mejorar la negativa opinión que de la política tienen los españoles.

Como el profesor Baena demostró en su estudio de las élites político-administrativas, para algunas capas de esas élites el desempeño de altos cargos ha supuesto un ascenso social y el paso a la pertenencia de colectivos más privilegiados, pero buena parte de quienes han desempeñado los altos cargos lo han hecho como correlato natural de su carrera profesional. Especialmente desde que la Administración Pública creció exponencialmente a partir de los años 80, coincidiendo con la expansión del Estado del Bienestar (dado por muerto por el rey Guillermo de Holanda) y la implantación de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos democráticos, el número de funcionarios públicos que han desempeñado altos cargos es ingente.

Frente a esta situación, nosotros preconizamos una carrera administrativa horizontal y vertical que permita el desempeño de los más altos puestos dentro de la pirámide de las Instituciones, volviendo a puestos de trabajo en los que pueda aprovechar la Administración Pública racionalmente los conocimientos y experiencias adquiridos. Un Estatuto del directivo es necesario. Un Estatuto que permita el desempeño de altos puestos en la organización administrativa a quienes conocen en profundidad las políticas públicas por su pertenencia a colectivos profesionales especialmente seleccionados y formados y que, posteriormente a su cese, no sean castigados por la organización, sino que se les reconozcan los servicios prestados y conserven las categorías profesionales adecuadas. Un Estatuto del Directivo que clarifique, dentro de lo posible, los ámbitos de decisión que deben ser exclusivo desempeño del mérito y la capacidad.

Las ideas que pretenden responsabilizar a los funcionarios de los problemas de nuestro país no tienen justificación científica alguna. Los altos funcionarios en el desempeño de responsabilidades de dirección de las políticas públicas pueden aportar conocimiento experto, honradez y capacidad de gestión pública, que en los Estados desarrollados suponen incrementos de valor que no es muy inteligente despreciar.

Diciembre de 2013.

2.- MANIFIESTO CONTRA LA CORRUPCIÓN

MANIFIESTO CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los miembros de la Academia Española de Administración Pública

Reunidos en Asamblea el día 30 de Octubre de 2014, ante la situación generada por los últimos acontecimientos relacionados con la corrupción en las instituciones públicas, quieren manifestar lo siguiente:

1. Deploramos y lamentamos que haya personas que hagan del ejercicio de la función pública una utilización fraudulenta con el fin de lucrarse personalmente o para las organizaciones políticas que les sustentan.
2. Manifestamos nuestra adhesión a las instituciones democráticas y al sistema constitucional instaurado a partir de la Constitución de 1978, que ha permitido el desarrollo económico y social más prolongado de nuestra historia y la extensión de los derechos y libertades de los ciudadanos.
3. Insistimos en la necesidad de una Administración Pública profesional, transparente y eficaz al servicio de los ciudadanos, que destierre los episodios de corrupción fortaleciendo a los profesionales

seleccionados por sistemas de mérito y capacidad. Fortalecer una Administración Pública servida por profesionales, alejada del spoils system, es hoy, más que nunca, una necesidad democrática.

4. Llamamos la atención sobre la proliferación de anuncios de leyes y decretos que por sí solos no pueden suponer un freno a la corrupción y más parecen marketing político; todos sabemos que nuevas leyes se necesitan urgentemente (por ejemplo, la de financiación de partidos, la modificación del código penal o la del Tribunal de cuentas), pero además de leyes necesitamos nuevas prácticas, procesos adecuados y órganos administrativos y judiciales bien dotados e independientes para luchar contra la corrupción.
5. Solicitamos de los partidos políticos que, en el ejercicio de sus responsabilidades, fortalezcan las instituciones estableciendo sistemas donde los profesionales de las Administraciones Públicas puedan colaborar con los responsables políticos para la satisfacción de los intereses ciudadanos y el estricto cumplimiento de los fines que aquéllas tienen encomendadas, proponiendo soluciones innovadoras.

Madrid, 30 de octubre de 2014

3.- PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Tras el enorme esfuerzo que supuso la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, allá por 2007, han pasado ya más de ocho años sin que se haya dado cumplimiento al mandato contenido en el mismo para que las Cortes Generales aprobaran una ley reguladora de la función pública en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE). No parece, en consecuencia, que el régimen de la función pública española haya pasado a formar parte de la agenda política, a pesar de que la enorme transformación experimentada por la AGE requeriría con carácter urgente de un detenido análisis de sus recursos humanos.

Nuestra sociedad ha devenido cada vez más plural, exigente y participativa en la vida pública. En consecuencia, las exigencias dirigidas a la Administración Pública que sirve a sus intereses son cada vez mayores: hoy se demanda una Administración que actúe de forma

eficaz, eficiente y transparente, blindada frente a la corrupción y el clientelismo.

La adaptación de la Administración General del Estado a la misión reguladora, relacional y cooperativa que debe desempeñar en un Estado compuesto e integrado en la Unión Europea depende de un factor crítico que ha sido señalado reiteradamente por la OCDE: la capacidad para atraer, retener y motivar el talento de los profesionales con los conocimientos y capacidades necesarios para ejercer esas funciones y comprometidos con los valores éticos del servicio público. De ahí, entendemos, la necesidad del presente documento, que no pretende sino introducir en el debate político la posible reforma de tres elementos que presentan un potencial innovador indudable: el sistema de selección, el sistema de carrera administrativa y la figura del directivo público.

En definitiva, los firmantes de este documento, reconociendo los logros obtenidos desde 1978 y partiendo de ellos, entendemos que una profunda reforma de la función pública en nuestro país debería ser objeto de un debate sereno entre todas las fuerzas políticas y con la sociedad. Así como nuestro país no es el mismo que aquel que, hace ya más de treinta y seis años, aprobó la Constitución que aún nos rige, tampoco debe serlo la Administración, que debe aspirar a ser fiel reflejo de la sociedad a la que sirve. Este documento se escribe con la intención de contribuir a este debate.

1 EL SISTEMA DE ACCESO

1.1 Diagnóstico

El sistema selectivo español, de inspiración francesa, responde al modelo clásico de carrera, en el que el reclutamiento no se realiza para un puesto concreto, sino

a través de un colectivo con conocimientos homogéneos, el cuerpo.

Fortalezas

El cuerpo sigue siendo una noción clave para entender la configuración de nuestro sistema y ha permitido introducir importantes dosis de especialización, independencia y profesionalización en nuestra función pública.

La existencia de una función pública estatal consolidada ha servido de dique de contención frente a la corrupción: en aquellos ámbitos en los que ésta se ha debilitado, se han dejado sentir las consecuencias.

Debilidades

Cabe, no obstante, apuntar algunas debilidades que deberían ser corregidas:

- Existe un insuficiente desarrollo de las herramientas de planificación de recursos humanos, dado que resulta extremadamente difícil identificar el acervo de conocimientos y capacidades a disposición de la Administración General del Estado para hacer frente a las funciones que tiene encomendadas, su previsible evolución en el medio y largo plazo y la determinación de los perfiles del personal que ha de reclutar.
- Los procesos de ajuste presupuestario de los últimos años se han materializado fundamentalmente mediante las congelaciones de la oferta de empleo público, pese a que la OCDE ha venido advirtiendo de que este es el peor de los enfoques posibles, en la medida en que impide alinear la

política de recursos humanos de las organizaciones públicas con las prioridades estratégicas.

- Débil identificación con la misión y los valores de la Administración, dado que la identificación de los funcionarios con la organización se produce fundamentalmente a través de los cuerpos, que pueden llegar a difuminar el sentimiento de adscripción y socialización en los valores propios de la Administración como organización.
- Persistencia de determinados sesgos socioeconómicos en el sistema de acceso, especialmente en el ingreso a los cuerpos superiores, dada la inversión media de tiempo y recursos económicos necesarios para superar una oposición.

Amenazas

A ello se añade que, para evitar una merma en la prestación de servicios públicos, la falta estructural de funcionarios de carrera se ha suplido en numerosas ocasiones mediante la prestación de servicios por empresas o la realización de contratos de obra y servicios con personal laboral. Esta situación ha provocado condenas a la Administración por cesión ilegal o por fraude en la contratación. El Tribunal de Cuentas ha denunciado los efectos perniciosos que estas condenas tienen sobre los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso.

Oportunidades

El cambio de modelo educativo impulsado por el Espacio Europeo de Educación Superior obliga a repensar el sistema de acceso a la función pública para adaptarlo a las nuevas titulaciones de grado y máster.

1.2 Propuestas

Las propuestas que aquí se plantean parten del enfoque de que, dada la confianza que en general suscita el funcionamiento de los procesos selectivos en la AGE, toda medida para tratar de enmendar algunas de las deficiencias señaladas deberá realizarse desde la prudencia.

Partimos de un planteamiento que permita mantener los beneficios del actual modelo y proponemos medidas encaminadas a fortalecer las herramientas de planificación, superar la tendencia a la fragmentación de nuestro sistema de función pública, y promover la diversidad e igualdad en el acceso.

- 1) Elaborar un completo catálogo de profesiones de la AGE (siguiendo el modelo de Francia y su RIME – “*Répertoire interministériel des métiers de l'Etat*”), que, al sistematizar el conjunto de las funciones atribuidas a la misma, permitiría descubrir todo el potencial de los recursos humanos disponibles, identificando los ámbitos excedentarios y deficitarios, mejoraría la adecuación entre el tipo de pruebas de acceso para cada una de las funciones identificadas y los cometidos efectivamente asignados, y haría posible el diseño de itinerarios formativos personalizados.

- 2) Mejorar la difusión de la oferta de empleo público, con la finalidad de permitir un mayor conocimiento y hacer más atractivo a los potenciales candidatos el acceso a la Administración General del Estado (creación de una página web específica sobre empleo público con un formato y diseño atractivos; intensificación del uso de las redes sociales; difusión focalizada en las universidades; elaboración de folletos, cartelería, material audiovisual, etc.).

- 3) Reconvertir los actuales cursos selectivos que se imparten por la Administración General del Estado tras la superación de las oposiciones para el Subgrupo A1 en titulaciones de Máster universitario de un curso académico de duración y equivalentes a 90 ECTS (con un reconocimiento previo del período formativo de la oposición). Los procesos selectivos para el Subgrupo A1 comprenden, en la mayoría de los casos, una prueba de acceso (la oposición) y la superación de un curso selectivo que se imparte en las escuelas de formación especializadas de la Administración General del Estado (Instituto de Estudios Fiscales, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Jurídicos, Escuela Diplomática, Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, etc.).

Proponemos mantener las oposiciones tal y como están concebidas, pero completarlas con un Máster universitario al que sólo accederían quienes hubieran superado las oposiciones y que se impartiría por la propia Administración en sus escuelas de formación.

Entendemos que esta propuesta presenta varias ventajas.

En primer lugar, permite ofrecer un importante complemento a las oposiciones, que son fundamentalmente pruebas de conocimientos, al introducir la evaluación por competencias característica del espacio europeo de educación superior. La conversión de los actuales cursos selectivos en Másteres universitarios, que también tendrían carácter selectivo, requeriría establecer los oportunos convenios entre las escuelas de formación de la AGE y las universidades españolas para establecer el plan de estudios que sería posteriormente evaluado por ANECA y verificado por el Consejo de Universidades. Algunos centros de formación han emprendido ya este camino, como el Centro de Estudios Monetarios y Financieros del Banco de España, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, o el INAP para la formación de directivos, y han suscrito convenios con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, lo que les permite mantener un considerable grado de autonomía en la selección de su profesorado.

En segundo lugar, en el actual debate sobre la titulación requerida para acceder a las oposiciones del Subgrupo A1, la conversión de los actuales cursos selectivos en Másteres universitarios permitiría que fuera la propia Administración quien asumiera los costes de esta formación inicial. Hay que tener en cuenta que, si a la dificultad que comporta la preparación de las oposiciones, le sumamos la exigencia de estar en posesión del título de Máster para concurrir a las pruebas, pueden perderse muchos candidatos valiosos. El acceso a la función pública ha sido un importante factor de movilidad social a lo largo de muchas

décadas y ha de seguir siéndolo. De este modo, en la propuesta que aquí realizamos, para concurrir a las oposiciones al Subgrupo A1 sería necesario, como hasta ahora, estar en posesión del título de grado, pero posteriormente el funcionario en prácticas cursaría un Máster universitario de 90 ECTS en una escuela de formación especializada de la AGE, tras cuya superación se produciría el ingreso en la función pública.

En tercer lugar, este sistema permitiría aprovechar todo el potencial de las escuelas de formación de la Administración General del Estado al servicio de la formación inicial de quienes han superado la oposición, y abriría la posibilidad de desarrollar nuevas formas de colaboración entre estas escuelas. El hecho de que los Másteres se desarrollen con arreglo a un calendario académico común (de octubre a junio) facilitaría notablemente esta colaboración. Puede pensarse en la posibilidad de organizar módulos formativos comunes para los distintos cuerpos superiores sobre historia de la administración española o ética pública; intercambiar módulos formativos para los distintos cuerpos en función de las áreas de especialización de las escuelas; proponer estudios de caso con grupos de trabajo integrados por los funcionarios en prácticas pertenecientes a distintos cuerpos; organizar un acto conjunto de entrega de despachos civiles a los funcionarios de cada promoción, etc. Estas medidas contribuirían en gran medida a fortalecer el sentimiento de pertenencia común a la organización.

- 4) Establecer un sistema de ayudas a la preparación de las pruebas de acceso (oposiciones) a los candidatos externos para un número al menos igual al de puestos convocados en cada oferta de

empleo público, con lo que la Administración General del Estado atendería el mandato constitucional consistente en remover los obstáculos que impiden una plena participación de todos los ciudadanos en el acceso a la función pública.

2 EL SISTEMA DE CARRERA

2.1 Diagnóstico

La carrera puede definirse como el conjunto de expectativas de progreso profesional que tiene un funcionario al ingresar en la Administración. Una vez nombrado, el funcionario queda vinculado a una organización en la que, normalmente, va a desarrollar toda o gran parte de su vida profesional. Los objetivos de la carrera son estimular el perfeccionamiento y motivación del funcionario, de una parte, y asegurar que la Administración cuenta con el personal capacitado y comprometido que necesita en el puesto adecuado, de otra.

Fortalezas

El sistema diseñado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y su desarrollo reglamentario ha tenido aspectos muy positivos, al permitir la ordenación de los puestos, a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo, y establecer una garantía en caso de cese. Sin duda ha supuesto una estructuración de la carrera, al identificarla con el desempeño sucesivo de puestos de trabajo.

Debilidades

Sin embargo, la falta de desarrollo de determinados elementos ha ocasionado una serie de disfunciones:

- Presión sobre las estructuras. Como ya había pasado con el Estatuto de Maura, se ha producido una presión para la creación de puestos de nivel superior como una vía para conseguir mejoras retributivas y fidelizar a los funcionarios, intentando evitar su movilidad.

- Elevada rotación. No obstante, y dado que no se ha desarrollado el modelo de carrera horizontal, la consolidación de un grado superior sólo se ha podido producir mediante el cambio de puesto de trabajo. Esto ha forzado a una elevada tasa de rotación en el segmento superior de la función pública, con la consiguiente pérdida de un empleado ya formado y productivo en el puesto de origen. En contraposición, la carrera ha sido menos efectiva para aquellos funcionarios que tenían menores posibilidades de movilidad.

- Desigualdad retributiva. Existe una notable desigualdad retributiva vinculada a los complementos específicos y de productividad de cada uno de los puestos, que carece de una justificación objetiva al no estar vinculada, ni al carácter del puesto, ni al desempeño de su titular.

- Desvinculación entre la retribución y el desempeño. Esta desvinculación deriva de la falta de implantación de un sistema de evaluación del desempeño, que a su vez requeriría una adecuada y generalizada planificación estratégica en el marco de la AGE.

- Polaridad en los sistemas de provisión (concurso de méritos y libre designación). La provisión de puestos por concurso es excesivamente rígida, mientras que la provisión de puestos mediante libre designación es demasiado flexible. La estabilidad vinculada a la obtención del puesto por concurso con frecuencia deriva en una imposibilidad real de remover del puesto de trabajo a quienes cumplen de forma insatisfactoria sus funciones. Y ello, unido a otras circunstancias, ha propiciado un uso cada vez más frecuente del sistema de libre designación, en el que los nombramientos y ceses se motivan más en razones de confianza que en el desempeño profesional. La falta de justificación de buena parte de los ceses acaba produciendo un auténtico spoil system.

- Insuficiente especialización y cualificación de la formación. Existe en ocasiones cierta dificultad para los empleados públicos de poder realizar formación adecuada a su nivel de capacitación y de puesto de trabajo desempeñado, especialmente para los funcionarios del grupo A. En general, la organización no ofrece ni facilita este tipo de formación. Por otra parte, resulta necesario dotar de mayor coherencia al conjunto de sistema de formación de los empleados

públicos, ya que en la actualidad este presenta un carácter fragmentario.

- Desmotivación. Si la estabilidad profesional se vincula exclusivamente a la forma de provisión, la promoción profesional está ligada únicamente al cambio de puesto, y las mejoras retributivas no responden al eficaz desempeño individual, se produce en el medio y largo plazo una evidente desmotivación de los funcionarios más capaces y comprometidos con la organización.

Amenazas

Importa señalar que la carrera ha de basarse en la evaluación del desempeño del puesto. Una regulación de la carrera que se limite a introducir mejoras retributivas que no vayan vinculadas al efectivo desempeño no producirá ningún efecto sobre la motivación ni sobre la transformación de la organización, además de resultar presupuestariamente insostenible.

Oportunidades

El cambio de ciclo económico y la necesaria recuperación de las condiciones retributivas de los empleados públicos puede ser un buen momento para establecer una verdadera carrera administrativa, vertical y horizontal.

2.2 Propuestas

La carrera debe ser a la vez un derecho del funcionario y un instrumento organizativo para la Administración. Como derecho del funcionario debe permitir la promoción basada en los principios de igualdad, mérito y

capacidad, favorecer la imparcialidad garantizando una cierta estabilidad y seguridad en los niveles de responsabilidad y retributivos que vaya alcanzando, y finalmente la realización de unas expectativas profesionales similares a las de las organizaciones comparables. Como instrumento de la organización, debe contribuir a que los funcionarios permanezcan en la Administración, evitando la descapitalización de los efectivos, y puedan rendir al máximo desarrollando todas sus aptitudes y potencialidades de manera que se puedan prestar los servicios al ciudadano de una manera eficiente y eficaz. Este modelo de carrera debería fundarse, por tanto, en torno a la figura de la evaluación del desempeño.

Se sugieren las siguientes medidas:

- A. Desarrollar los dos tipos de carrera previstos en el EBEP, la horizontal y la vertical, por ser complementarias entre sí y necesarias para cumplir los objetivos arriba mencionados.

La carrera horizontal consiste en progresar de escalón en el mismo puesto de trabajo, de forma individualizada, como reconocimiento al desempeño profesional, sobre la base de una evaluación objetiva y reglada. Este sistema, desvinculado de los cambios en el puesto de trabajo, permitirá establecer una expectativa de promoción profesional especialmente ligada al desempeño, lo que supondría un importante factor de motivación. La carrera horizontal, además, hará posible homogeneizar las condiciones retributivas de puestos comparables, terminando con las diferencias retributivas carentes de fundamento existentes en la actualidad. Por último, evitaría el frecuente fenómeno de funcionarios que, para promocionar, han permanecido poco tiempo en

uno o varios puestos, lo que genera un perjuicio tanto personal como para la organización. La carrera vertical consiste en el ascenso en la estructura de puestos a través de sistemas de provisión que forzosamente deben ser concurso o libre designación.

- B. En relación con los sistemas de provisión, se proponen las siguientes medidas: La primera consistiría en articular un sistema que permitiera mayor flexibilidad en los puestos de concurso de méritos, con una posibilidad real de remoción en caso de incumplimiento, con garantías, eso sí, para evitar el abuso. La segunda supondría establecer un nuevo sistema de libre designación que incrementara la profesionalidad, bien vinculado a la acreditación de la idoneidad de los candidatos (habida cuenta de la evaluación del desempeño del profesional), bien la preselección de algunos de ellos por un órgano técnico de valoración, con el fin de designar a la persona que mejor cumplirá los objetivos de la organización. Habría que asegurar asimismo un tiempo mínimo de permanencia. En tercer lugar, ambas carreras, horizontal y vertical, deben estar vinculadas, de forma que se establecería un requisito de una mínima carrera horizontal en la provisión de puestos de libre designación y puestos directivos. En cuarto lugar, se propone que la carrera administrativa sea reversible, en el caso de evaluaciones negativas del desempeño de carácter reiterado, salvo causas excepcionales debidamente justificadas, incluso mediante la eliminación del grado personal, de forma que se ponga fin al sentimiento de propiedad de un status quo que tiende a mermar la motivación y productividad del empleado.

C. Por último, el elemento central de cualquier reforma modernizadora de las Administraciones Públicas y de la nueva arquitectura de su sistema de carrera debe ser un sistema de evaluación del desempeño objetivo, transparente y sometido a revisión continua por una autoridad independiente, que no sólo marcará la carrera horizontal sino que debe ser tenido en cuenta también para la carrera vertical. La evaluación del desempeño debe implicar evaluación de resultados y de competencias y ha de estar vinculada a la remuneración (con la creación de un nuevo concepto retributivo importante que sustituya al actual complemento de productividad, que ha perdido su razón de ser), a la formación (pretende cubrir las necesidades evidenciadas por el modelo personalizando la formación) y a la promoción (la evaluación debe constituir el principal criterio de ascenso, superando el criterio de la antigüedad). Esta evaluación de resultados exige un previo establecimiento de objetivos claros, concretos y medibles, que habrán de estar integrados en los grandes objetivos estratégicos de la organización. En consecuencia, el primer paso para el establecimiento de la evaluación del desempeño debería ser la implantación generalizada de la planificación estratégica con arreglo a una metodología homologada, así como la desagregación de objetivos e indicadores de evaluación hasta la unidad y el puesto.

3 EL DIRECTIVO PÚBLICO

3.1 Diagnóstico

La figura del directivo público se sitúa en el ámbito intermedio entre la política y la administración. Su función consiste en formular las políticas públicas en consonancia

con los ejes de la acción de Gobierno y ejecutarlas eficaz y eficientemente mediante la dirección de los recursos humanos y materiales situados bajo su responsabilidad.

Pese a la importancia estratégica de esta figura para la organización, no ha sido objeto de un tratamiento jurídico que permita hablar de una verdadera dirección pública profesional en España.

Fortalezas

Hay que señalar en cualquier caso que la existencia de unos cuadros profesionales en la Administración ha servido de cantera de directivos públicos a pesar de la falta de desarrollo normativo.

Debilidades

Este desarrollo resulta ya inaplazable, ya que la desatención normativa está creando importantes disfunciones, de entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Insuficiente profesionalización. La confianza es el elemento determinante en los nombramientos y los ceses de los puestos directivos. Tan sólo es necesario, para el acceso a determinados puestos directivos, ser funcionario del grupo A1, con independencia de la idoneidad para el ejercicio de las funciones directivas. En la práctica no resulta necesario acreditar la competencia profesional y la experiencia en principio requeridas para los nombramientos.

- Debilidad institucional. A diferencia de la competencia profesional, la confianza se gana y

se pierde fácilmente en el momento en que cambian los responsables políticos, lo que puede acabar produciendo una falta de estabilidad en los puestos. Por otra parte, puede fomentar un estilo de dirección excesivamente apegado a los dictados de la superioridad y que ofrece un flanco débil cuando se trata de poner en práctica políticas públicas que afectan a los grupos de interés.

- Ausencia de visión estratégica. Si el grado de rotación en los puestos es elevado, no se dispone del tiempo necesario para formular y aplicar políticas públicas con el rigor y eficacia requeridos. A su vez, esto produce importantes disfunciones para la organización en el medio y largo plazo, puesto que para ver los frutos de un planteamiento estratégico es necesario que exista una mínima continuidad en los proyectos.
- Desmotivación. La falta de estabilidad en los puestos directivos, la insuficiencia de adecuados incentivos retributivos, así como las dificultades para desarrollar proyectos estratégicos, acaban produciendo una notable desmotivación en los directivos y en sus equipos.

Amenazas

La OCDE señala que es esencial el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos en los nombramientos públicos que evite situaciones de clientelismo y politización. Si no hay un auténtico Pacto de Estado y convencimiento por parte de los dirigentes públicos de la

necesidad de contar con directivos públicos profesionales y una exigencia seria de la sociedad en este sentido, se corre el riesgo de crear un sistema en el que sólo se respeten las formalidades de apertura y transparencia pero que realmente mantenga los mismos déficits que el modelo actual.

Oportunidades

En el contexto actual, la sociedad demanda una mayor responsabilidad de los gestores públicos y una transparencia en la gestión y los nombramientos. Existe un clima favorable para abordar la regulación del directivo público.

3.2 Propuestas

Cabe suponer cierto consenso en torno a las competencias ideales del directivo público: vocación de servicio público (no entendido como voto de pobreza, sino como la obligación asumida de trabajar por el bien común, y no por intereses particulares o partidistas), capacidad de liderazgo (capacidad para dirigir un equipo, fijar objetivos, planificar, gestionar lo imprevisible), inteligencia social (capacidad de negociación, flexibilidad y habilidad para relacionarse), capacidad de trabajo en equipo, visión estratégica, empatía, creatividad (capacidad para "pensar fuera de la caja", para indagar soluciones alternativas), conocimiento de la Administración y del entorno o de las correspondientes competencias técnicas (en función de si se trata de un puesto de dirección o gestión o de un puesto muy especializado).

De lo que se trata es de asegurar que los procedimientos de designación de directivos públicos permitan seleccionar a quienes reúnen este perfil, que una vez seleccionados dispongan de una estabilidad en el puesto

que les permita diseñar y ejecutar las políticas públicas encomendadas, y de las que puedan rendir cuentas en último término ante la ciudadanía por el cumplimiento del programa de Gobierno.

Hay por tanto tres vértices que dibujan la figura del directivo público: profesionalidad, garantía de imparcialidad y relación con el poder político.

- 1) **Profesionalidad.** El sistema de selección de directivos públicos que aquí se propone debe implicar un compromiso de seleccionar a los más idóneos, preservando la confianza necesaria para formar y consolidar equipos de trabajo. El ámbito de aplicación del nuevo sistema comprendería, en cualquier caso, a los Subsecretarios, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales en la Administración General del Estado central, Delegados y Subdelegados de Gobierno, Consejeros o asimilados en la Administración General en el Exterior, y Directores o análogos en la institucional o empresarial, que serían seleccionados y/o evaluados por el modelo que se presenta, basado en un órgano de selección independiente del que nombra. No se incluyen los Subdirectores Generales, aunque son personal directivo, puesto que deberían ser designados con arreglo al nuevo sistema de libre designación que se propone, y que requeriría como condición necesaria un mínimo de antigüedad y una trayectoria profesional contrastada.

La clave del éxito está en atribuir a un órgano independiente la selección y/o evaluación de los candidatos a un puesto directivo. Para ello cabría la posibilidad de crear un nuevo órgano, o bien de ubicarlo como una nueva unidad de algún órgano existente. Si se crea un nuevo órgano, el modelo

que puede tomarse como referencia es la CReSAP (*Comissão de Recrutamento e Selecção para a Administração Pública*), que fue creada en Portugal en 2012, y que se configura como una entidad independiente con la misión de reclutar y seleccionar a los candidatos de la dirección superior de la administración estatal portuguesa y de los puestos directivos de las empresas públicas, con base en los criterios de mérito, equidad y transparencia, mediante un procedimiento público y transparente. Si se trata de un órgano existente, no cabe descartar la posibilidad de atribuir esta función a un órgano de relevancia constitucional.

En cuanto al sistema de selección y/o evaluación, cabrían aquí dos variantes: que fuera el propio órgano independiente el que reclutara, evaluara y propusiera una terna al Gobierno, o bien que fuera el Ministro el que propusiera una terna al órgano independiente de evaluación (ya no de selección). En cualquiera de los casos, el procedimiento, de manera similar al modelo portugués, sería público. El currículum de cada uno de los candidatos sería publicado en la página web del órgano de selección o evaluación, y se celebrarían audiencias públicas para que los candidatos propuestos presentasen al órgano evaluador independiente un plan de actuación en el área de su responsabilidad.

Este modelo de selección y/o evaluación se presenta como una herramienta de apoyo al poder político, en el que siempre residirá la potestad de designar a los directivos públicos, coadyuvando a la legitimación dichos nombramientos.

- 2) **Imparcialidad.** Una vez seleccionados, los directivos públicos han de poder desarrollar sus cometidos durante un período predeterminado, que puede hacerse coincidir con la duración de la legislatura. Debería alcanzarse un consenso en torno a la necesaria motivación de los ceses en causas objetivas vinculadas al incumplimiento o desviación de los objetivos comprometidos.

- 3) **Relación con el poder político y compromiso con la organización.** Las políticas públicas no tienen mero carácter técnico o neutral, sino que dependen de la priorización política de unos objetivos sobre otros. En este sentido, los candidatos al proceso de selección de directivos públicos han de identificar cuáles son los planes de actuación que proponen en el área de su responsabilidad y cómo se vinculan a las prioridades de la acción de Gobierno. Asimismo, el personal directivo debería someterse a una continua evaluación del desempeño, así como a una rendición de cuentas articulada en torno a un

27 de noviembre 2015

Emilia Aragón Sánchez, Xose Areses Vidal, Carmen Blanco Gaztañaga, Eduardo Fernández Palomares, Sancho Íñiguez Hernández, M^a Luz Labrada Tellado, Clara Mapelli Marchena, Jorge Souto Alonso.

3.- Conferencias y coloquios



1.- EN DEFENSA DE LA BUROCRACIA Y DE LAS ORGANIZACIONES BUROCRÁTICAS. RELEYENDO A MAX WEBER

EN DEFENSA DE LA BUROCRACIA Y DE LAS ORGANIZACIONES BUROCRATICAS. RELEYENDO A MAX WEBER

Hablar hoy en defensa de la burocracia y de las organizaciones burocráticas puede parecer una provocación o una insensatez si no un anacronismo. Intentaré en los próximos minutos que no parezca ni una cosa ni otra. Para ello voy a retomar las principales tesis de Weber sobre éste tema expuestas en su monumental aunque inacabada obra ECONOMIA Y SOCIEDAD que tanta influencia ha tenido desde su publicación en 1922 en la Sociología europea y norteamericana.

Para no alargar excesivamente ésta exposición me limitaré a esbozar brevemente un aspecto particular de su sociología política relativo a la dominación política, concretamente al problema de la legitimidad, a las diferentes formas posibles de concebir la relación entre el mando y la obediencia en el ámbito político.

Ninguna dominación, afirma Weber, se contenta con una obediencia que sea sólo sumisión exterior por razones de oportunidad, respeto o temor sino que intenta despertar en los miembros de la comunidad la fé en su legitimidad,

es decir, transformar la disciplina en adhesión a la verdad que representa. Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima.

El primero, dominación legal, es de carácter racional y tiene por fundamento la creencia en la validez de la legalidad de las normas establecidas racionalmente y en la legitimidad de los jefes designados de acuerdo con la ley.

El segundo tipo, dominación tradicional, se basa en la santidad de las tradiciones en vigor y en la legitimidad de quienes ejercen el poder en virtud de la costumbre.

El tercer tipo, dominación carismática, descansa en la sumisión de los miembros del grupo al valor personal de un hombre que se distingue por su santidad, heroísmo o ejemplaridad.

La dominación legítima legal-racional se caracteriza por un conjunto de reglas de Derecho que constituye un mundo abstracto de prescripciones técnicas y de normas en el que la justicia consiste en la aplicación de las reglas generales a los casos particulares y la administración tiene por objeto proteger los intereses dentro del marco legal gracias a órganos instituidos al efecto. El propio primer magistrado del Estado ha de respetar el orden impersonal del Derecho mientras que los miembros del grupo, los ciudadanos, solo obedecen igualmente al Derecho. La aplicación de los numerosos reglamentos y normas exige un cuerpo de funcionarios cualificados que no son propietarios de su cargo ni tampoco de los medios de la Administración pero que están protegidos en el ejercicio de sus funciones por un Estatuto donde se establecen sus derechos y obligaciones.

La forma más típica de la dominación legal-racional es la burocracia que se basa, según Weber, en los siguientes principios.

1) La existencia de servicios públicos definidos, y por tanto, de competencias rigurosamente determinadas por leyes y reglamentos, de manera que las funciones estén claramente divididas y distribuidas al igual que los poderes de decisión necesarios para la realización de las tareas correspondientes.

2) La protección de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones en virtud del Estatuto. En general uno se hace funcionario para toda la vida, y por consiguiente, el servicio al Estado es una profesión principal y no secundaria al lado de otra ocupación

3) La jerarquía de las funciones lo que significa que el sistema administrativo está muy estructurado en servicios subalternos y en puestos de dirección, con posibilidad de apelar desde el procedimiento inferior al superior; dicha estructura es monocrática, no colegiada y manifiesta una fuerte tendencia a la centralización.

4) El ingreso al servicio del Estado se hace por concurso, examen o título lo que exige del candidato una formación especializada.

5) Una remuneración regular del funcionario bajo la forma de sueldo fijo y de una pensión cuando se alcanza la edad de jubilación. La paga se establece en función de la jerarquía interna de la administración y de la importancia de las responsabilidades del funcionario.

6) El derecho que tiene la autoridad de controlar el trabajo de sus subordinados,, eventualmente, mediante la instrucción de expedientes disciplinarios.

7) La posibilidad de ascenso de los funcionarios según criterios objetivos y no a discreción de la autoridad, es decir derecho a una carrera administrativa.

8) La separación completa entre la función y la persona que la realiza ya que ningún funcionario puede ser propietario de su cargo o de los medios de la administración.

Esta caracterización weberiana de la burocracia es, naturalmente, sólo válida en el contexto del Estado moderno del que la burocracia es uno de sus elementos fundamentales y consustanciales. En resumidas cuentas, lo que sostiene Weber es que las sociedades occidentales, embarcadas en procesos de racionalidad instrumental creen en una legitimidad basada en la racionalidad y en las normas, aceptan a los gobernantes elegidos de acuerdo con dichas normas y obedecen a los productos de los procesos racionales y legalmente establecidos (o sea, leyes y reglamentos) y no meramente a las personas que gobiernan. Para Weber, es evidente que el modelo de Administración más congruente con el Estado de Derecho y con la economía de mercado, es un modelo basado en la racionalidad y el respeto a las leyes, es decir, un modelo burocrático profesional.

En línea con la postura weberiana sobre la burocracia Joseph Schumpeter, en su clásico "CAPITALISMO, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA" señala cómo el gobierno democrático en la sociedad industrial moderna tiene que disponer para el cumplimiento de todos los objetivos incluidos en la esfera de actividad pública, de una burocracia bien capacitada que goce de buena reputación y se apoye en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un "esprit de corps" no menos fuerte. La existencia de tal burocracia es la mejor respuesta que se puede dar a la objeción del poder

ejercido por "aficionados". No basta con que la burocracia sea eficiente en la administración ordinaria y competente para emitir dictámenes sino que, además, debe ser bastante fuerte para guiar y, si es necesario, para instruir a los políticos que estén a la cabeza de los Ministerios. Para poder hacer todo esto, sigue diciendo Schumpeter, la burocracia tiene que estar en situación de desarrollar sus propios principios y ser lo bastante independiente para mantenerlos, es decir, que la burocracia lejos de ser un obstáculo para la democracia es un complemento inevitable de la misma al igual que constituye un completo imprescindible para el desarrollo económico moderno.

Más recientemente, el profesor Pierre Rosanvallon ha puesto de manifiesto cómo, a partir de los años 1890-1920, va a producirse un fenómeno que modificará en profundidad los regímenes burocráticos: la formación de un auténtico poder administrativo, de un aparato burocrático que se constituye en una fuerza identificada con la realización del interés general. Los modelos de "servicio público" en Francia y de "administración racional" en los Estados Unidos han ejemplificado las dos corrientes principales que han tratado de alcanzar este objetivo.

Los regímenes democráticos han ido así descansando cada vez más sobre dos pilares: el sufragio universal y la administración pública, ésta última transformándose de una mera correa de transmisión del poder político en una institución dotada de cierta autonomía basada en su competencia. Simultáneamente se han consolidado de forma paralela dos tipos de pruebas para designar a los representantes o intérpretes de la generalidad social: las elecciones y los concursos u "oposiciones", éstas últimas como sistema de selección objetiva de los más competentes para el desempeño de funciones públicas.

Al lado de la legitimidad derivada de la elección en las urnas surgió pues, una segunda forma de legitimidad democrática, sigue diciendo Rosanvallon, la legitimidad derivada de la identificación con la generalidad social.

Esta visión positiva de la burocracia y de las organizaciones burocráticas-cuya máxima expresión se encuentra en Hegel que consideraba a los funcionarios por sus valores y por su ética como representantes de la corporación de lo universal- lleva décadas declinando por diversas causas entre las que cabe destacar la globalización de los mercados y los desafíos producidos por la necesidad de incrementar incesantemente la competitividad y la innovación, desafíos ante los que, según la crítica dominante, la burocracia y su modelo organizacional no ha sabido responder ni en la administraciones públicas ni en las empresas privadas de bienes y servicios.

Como dice el profesor Fernández Rodríguez en su estudio preliminar al libro de Paul du Gay "En elogio de la burocracia", lo cierto es que la salida neoliberal a la actual crisis con la consecuente ola de reformas económicas, recortes de derechos sociales sin precedentes y privatizaciones, ha provocado que administraciones y empresas públicas y, en general, todo lo relacionado con lo público, estén ahora en el punto de mira de los defensores de la desregulación máxima de los mercados, sector éste de lo público que se ha caracterizado por albergar de forma dominante a la burocracia que, como ya hemos apuntado, había sido fundamental para el desarrollo de las instituciones estatales tal como existen hoy día incluyendo al propio capitalismo industrial. Sin embargo, en esta nueva fase financiera del capitalismo parece que la racionalidad y la regulación burocrática representan un freno para la acumulación de beneficios por lo que es necesario darles la espalda.

Este sentimiento antiburocrático no es nuevo ni se manifiesta de una manera uniforme aunque se haya agudizado en las últimas décadas.

En primer lugar, existe una corriente de crítica a la burocracia y a los burócratas que podríamos calificar de popular o no doctrinal y que se ha expresado a veces en obras literarias de todos conocidas como, por ejemplo, en el famoso "Vuelva usted mañana" de Larra o en la novela "Miau" de Galdós. En Francia es un ejemplo clásico de esta corriente la obra de Courteline "Messieurs les ronds de cuir" aunque quizás la crítica más despiadada de la burocracia y sus procedimientos se encuentre en "El proceso" de Kafka. En la actualidad, en numerosos artículos de prensa, charlas en medios de comunicación y en conversaciones informales entre amigos y conocidos la burocracia es un término que se asocia a los defectos en que, a veces, incurren las grandes organizaciones, especialmente las del sector público: papeleo, reglamentaciones minuciosas, despersonalización de los asuntos y tardanza en la resolución de los mismos.

Aunque a veces estas quejas estén ciertamente basadas en experiencias reales con frecuencia parecen contradecirse entre si. Por un parte, es frecuente que los ciudadanos se quejen de la cantidad de datos que exigen las administraciones públicas al iniciarse cualquier expediente administrativo pero, a la vez, estas mismas personas protestan airadamente si no se puede conocer rápidamente el estado de un expediente que no ha sido registrado y clasificado debidamente por falta de datos. Hace ya tiempo que Peter Blau en su conocida obra "Burocracia y sociedad moderna" señaló como la información detallada que ofende e irrita al ciudadano es exactamente el requisito para que una administración funcione de manera eficiente.

De la misma manera se suele criticar el hecho de que las administraciones sigan la norma del precedente en la resolución de asuntos pero se critica igualmente cuando un asunto no se ha resuelto de la misma manera que otro anterior de igual o parecida naturaleza.

Otra crítica usual caracteriza a los funcionarios como personas dedicadas con fruición a la elaboración de normas enrevesadas con el único objeto de complicar la vida de los ciudadanos. No hace mucho tiempo, aquí en España, el Presidente de la C.E.O.E. pedía la disminución del número de funcionarios de los Departamentos ministeriales para que dejaran de dedicarse a la elaboración de proyectos de leyes y reglamentos minuciosos cuyo objeto no es otro que el de dificultar y controlar la actividad de pequeñas y grandes empresas.

Junto a ésta crítica de la alta función pública directiva está muy extendida a nivel popular la caricaturización del funcionario "de ventanilla" como alguien que cuando no está tomando cafés está fuera de su puesto dedicado a gestiones particulares o a hacer la compra diaria en el caso de las mujeres.

Pero junto a ésta crítica popular de la burocracia existen otras de mayor calado teórico o filosófico que consideran a ésta forma de organización como inherentemente poco ética. La burocracia se concibe en estas corrientes críticas como la expresión parcial de una racionalidad instrumental que sólo puede sostener su identidad reprimiendo y marginando -lo emocional, lo personal, lo sexual y así sucesivamente. Desde esta perspectiva, la cultura burocrática estaría basada en una serie de separaciones fundamentales y exclusiones- entre la razón y la emoción, el placer y el deber, lo público y lo privado, etc -que se manifiestan a nivel organizacional en forma de disfunciones acumulativas que la van incapacitando y convirtiendo la conducta racional de la

función pública burocrática en algo vacío ético y emocionalmente. Es paradigmática a este respecto la crítica de Alasdair MacIntyre sobre la figura del gerente o la de Zygmunt Bauman en su ética postmoderna.

En realidad estas posturas asumen que la tesis central de Weber es la creciente racionalización instrumental de todas las esferas de la conducta humana, el rol crucial que desempeña en ello la burocracia y los desfiguramientos éticos y emocionales que ello provoca. De modo similar se presenta a los burócratas como especialistas sin alma y como autómatas de los reglamentos. Pero el propio Weber rechaza tratar el carácter impersonal experto, procedimental y jerárquico de la razón burocrática y sus acciones como si éstos fueran no éticos o moralmente insolventes. Por el contrario, Weber deja bastante claro que la burocracia comprende un *ethos* particular, no sólo un conjunto de fines e ideales dentro de un código dado de conducta sino, además, vías y medios de comportarse o conducirse dentro de un orden de la vida dado. En otras palabras, Weber insiste en que la burocracia debe ser valorada como una institución moral particular propiamente dicha en la que los atributos éticos de la misma deben ser considerados como los logros contingentes y a menudo frágiles de esta esfera socialmente organizada que es la existencia moral.

Los atributos éticos del buen burócrata-adhesión a los procedimientos, aceptación de la obediencia y autoridad, compromiso con los fines de la función pública- no representan, por tanto, un torpe intento de minimizar una concepción completa o amplia de la categoría de persona. Más bien deberían ser contemplados como un logro ético y moral en sí mismo. Representan el resultado de unas técnicas y prácticas éticas concretas a través de las cuales los individuos desarrollan las disposiciones y capacidades para

comportarse de acuerdo a los valores de la función pública burocrática.

La tercera y última tendencia del sentimiento antiburocrático contemporáneo es, aparentemente, menos abstracta y filosófica que la segunda. Deriva de dos escenarios discursivos bien diferentes: la teoría de la elección pública y el gerencialismo. Existen diferencias obvias entre las dos: la teoría de la elección pública asume que el problema de la burocracia pública es de control y busca medidas a través de las cuales los representantes elegidos puedan poner límites a la autonomía de la burocracia, sometiéndola a un control político más estricto; los gerencialistas, por su parte, problematizan los defectos de la burocracia pública en términos de fracaso a la hora de trabajar como una empresa comercial.

Los problemas de la burocracia pública señalados por esta corriente crítica y las principales soluciones para su reforma han pasado a ser conocidos, colectivamente, como la NUEVA GESTION PUBLICA y más recientemente como GOBIERNO EMPRESARIAL. De acuerdo con los autores a los que adjudica la acuñación del último término (Osborne y Gaebler) el gobierno empresarial consiste en diez principios esenciales que se unen para reinventar la gestión del sector público y que son los siguientes:

La gestión empresarial:

1. Promueve la competencia entre los proveedores de servicios
2. Capacita y faculta a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y otorgarlo a la comunidad

3. Se centra en el rendimiento, no en el gasto,
4. Las organizaciones y las personas se guían por misiones y objetivos, no por reglas y regulaciones
5. Redefine a los usuarios como clientes
6. Previene los problemas antes de que se presenten en vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad
7. Gana dinero, no lo gasta
8. Descentraliza la autoridad por medio de la gestión participativa
9. Prefiere los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos
10. Cataliza asociaciones entre los sectores público, privado y del voluntariado (sinergias).

Estos diez elementos o principios forman una especie de “lista de la compra” para los gobiernos que buscan la modernización de las burocracias públicas especialmente en los países de la O.C.D.E. La mayoría de los esfuerzos de modernización han implicado el despliegue simultáneo de algunos de estos elementos clave que, obviamente, actúan de forma significativa. Por ejemplo, el establecimiento de objetivos de rendimiento es útil precursor para el desplazamiento de las condiciones de empleo de los funcionarios hacia contratos temporales y esquemas de pago asociados al rendimiento. En otras palabras, parece que existen buenas razones para considerar a estos diez elementos o principios como una serie interactiva o sistema. Como señaló en su momento el Ministerio de Hacienda australiano, las diferentes líneas de la reforma no son una coincidencia sino que se refuerzan mutuamente y su

naturaleza integrada es crucial para el éxito global de las reformas.

El blanco principal al que la Nueva Gestión Pública dirige su crítica es a la organización impersonal, procedimental, jerárquica y técnica de la burocracia weberiana. El gobierno burocrático es `presentado como el paradigma que fracasó. En una era de cambio constante y profundo se requiere un nuevo paradigma para el sector público si es que dicho sector quiere sobrevivir. El gobierno empresarial es justamente presentado como ese nuevo paradigma, paradigma que hace referencia a una serie de capacidades y comportamientos que se manifiestan y expresan en las cualidades empresariales tanto de individuos como de colectividades; por ejemplo, la receptividad hacia las necesidades y deseos de los usuarios, un mayor interés hacia el trabajo propio y hacia los fines y objetivos de la organización a la que sirven así como una actitud positiva para aceptar mayores responsabilidades que aseguren un alto nivel de resultados de forma eficiente.

Según estos críticos la cultura burocrática parece hostil al desarrollo de estas capacidades y disposiciones y, por consiguiente, a la producción de personas emprendedoras . El compromiso burocrático con las normas de impersonalidad, neutralidad, objetividad y demás es considerado como la antítesis del cultivo de las diversas competencias empresariales. Lo que realmente asumen estos autores es que todas las organizaciones- sean hospitales, universidades, entes benéficos, bancos o ministerios- necesitarán desarrollar normas o técnicas similares de conducta, iguales a las de las organizaciones empresariales. Como señala Kanter, todas las organizaciones –sean públicas, privadas o de voluntariado- deben alejarse de las garantías burocráticas para adoptar la flexibilidad empresarial si no quieren estancarse cancelando con ello, por

incumplimiento, cualesquiera compromisos que hayan adquirido.

Pero, aún admitiendo que puede haber similitudes entre formas de trabajo gerenciales y directivas dentro de las administraciones públicas y las empresas comerciales, existen diferencias significativas entre sus subsistemas de valores por lo que la adopción por parte de los funcionarios públicos de los valores y comportamientos de sus homólogos del sector privado puede ser una opción muy poco deseable. El propio Weber señaló que los valores que gobiernan la conducta de los burócratas estatales y los que rigen la de los líderes empresariales son intransferibles e insistió en la irreductibilidad de las diferentes esferas de la vida ética y la consecuente necesidad de aplicar diferentes protocolos éticos a cada una de ellas. Cualquier intento de establecer normas de contenido idéntico en los diferentes órdenes de la vida, sea por razones de filosofía o de gestión, sigue diciendo Weber, es un esfuerzo claramente fuera de este mundo.

Estas corrientes antiburocráticas y en defensa de la gestión empresarial han tenido especial impacto en las administraciones británica y norteamericana, pero se han extendido en mayor o menor medida a la mayoría de los países de la O.C.D.E. incluida España.

Para el triunfo de las ideas de estas corrientes de la Nueva Gestión Pública ha tenido especial transcendencia la victoria electoral de Margaret Thatcher en las elecciones británicas de 1979 y la imposición de su agenda neoliberal que repercutió ampliamente en el resto de los países occidentales. El neoconservadurismo o neoliberalismo va a dominar los valores y políticas gubernamentales durante la década de los ochenta y generará una influencia duradera en las administraciones posteriores. La retórica neoliberal pretenderá la eliminación de todas aquellas trabas que impiden la

libertad de empresa en un escenario de creciente globalización de la economía. Así, de forma progresiva, en los lugares donde se imponga electoralmente (Reino Unido con Thatcher y luego con John Major y EE.UU. con Ronald Reagan y George H.W. Bush) se abandonarán las políticas keynesianas desmantelando buena parte del estado de bienestar a través de la eliminación de ciertos programas sociales y la desregulación de los mercados, incluido el de trabajo. Lo curioso es que en el caso del Reino Unido esta nueva cultura gerencial y antiburocrática fue apenas modificada por Tony Blair y su tercera vía que asumió la mayoría de los criterios empresariales de sus antecesores en el cargo. Lógicamente, el actual gobierno británico basado en una alianza entre conservadores y liberales está profundizando las reformas y convirtiéndose en campeón de los recortes del gasto público, en dura competencia con los gobiernos de Irlanda, Grecia, Portugal y España y, en general los países del sur de Europa.

En el caso del Reino Unido, aunque ha habido muchos cambios en la administración central durante los años de gobiernos conservadores los más importantes, con diferencia, fueron resultado del programa "Próximos Pasos" (Next Steps) iniciado a partir del denominado Informe Ibbs, Mejorando la Gestión del Gobierno de 1988. Este informe recomienda que muchos de los servicios que tradicionalmente habían sido proporcionados directamente por los ministerios deberían ser transferidos a Agencia Ejecutivas dirigidas por gestores no políticos y vinculadas a los ministerios centrales a través de Documentos Marco en los que se especificarían sus tareas, responsabilidades y sus objetivos de rendimiento generales, además de sus competencias en materia presupuestaria y de personal. La aceptación por parte del gobierno conservador de las recomendaciones del Informe inició un cambio en la identidad de la administración pública británica de una enorme

trascendencia. Su estructura unitaria fue reemplazada por otra multidivisional, cuasi autónoma con una neta diferenciación entre la esfera política y la gerencial o administrativa. Por encima de todo, el gobierno hizo todo lo posible para fomentar un sentido de responsabilidad e identidad corporativa dentro de cada una de las Agencias Ejecutivas. Se introdujeron políticas de remuneración por rendimiento mientras que entre los puestos directivos y en un número creciente de puestos de gestión los contratos temporales e individualizados se convirtieron en la norma. La competencia abierta por los puestos de trabajo de las Agencias a personas sin la condición previa de funcionarios ha desempeñado también un importante papel en la creación de un sentido de identidad corporativa particular. (Más de un tercio de los directores ejecutivos de las Agencias actuales no proceden de las administraciones públicas).

Como resultado de éstos y otros cambios se está reforzando un tipo particular de identidad empresarial en su orientación, muy diferente de la que tradicionalmente ha estado asociada a la administración pública británica donde los sistemas comunes de reclutamiento, remuneración, y organización junto a pautas comunes de conducta contribuyeron a un poderoso espíritu corporativo y de identificación con la Administración en su conjunto.

Otra consecuencia, quizás la más importante de la aplicación del programa "Próximos Pasos" es, como ya hemos dicho, la acentuación de la separación rígida entre política y administración y el debilitamiento de la responsabilidad individual de los ministros frente al Parlamento, ministros que se responsabilizaban de todo lo que ocurría en su Departamento y de todo aquello que sus funcionarios hacían o dejaban de hacer, lo que facilitaba la imparcialidad y neutralidad política de estos últimos.

Uno de los objetivos centrales del programa Próximos Pasos era el de separar las esferas de influencia y las tareas de políticos y burócratas, convirtiendo a los últimos básicamente en gestores lo que plantea una cuestión crucial por resolver como es la de establecer la línea divisoria entre unas y otras funciones. La línea de separación no está ni puede estar claramente delimitada y está fuera de toda duda que existen implicaciones políticas en el trabajo de los funcionarios a lo largo de toda la cadena jerárquica, especialmente en sus escalones más altos.

En realidad, esta separación rígida entre la política y la administración o gestión permite a los ministros desviar en ocasiones su responsabilidad hacia los gestores, hacia los directivos de las Agencias Ejecutivas, alterándose así la posición de los funcionarios públicos que se ven obligados a responder directamente de cuestiones que los ministros definen como operacionales. De esta manera se ha modificado la percepción pública de su imparcialidad frente a los partidos políticos y, además, han sido utilizados a veces como chivos expiatorios de los ministros que no han estado dispuestos a asumir su responsabilidad cuando las cosas no han ido como deberían.

Otro de los objetivos del programa "Próximos Pasos" es mostrar como los gobiernos no deberían tolerar obstrucciones burocráticas. Los burócratas deberían estar personalmente comprometidos con el éxito de las políticas del gobierno lo que es incompatible con la obligación del funcionario de proporcionar asesoramiento honesto e imparcial sin miedo ni favoritismo, con independencia de que coincida o no con la visión del ministro.

Los peligros que la exigencia de entusiasmo representa tanto para el ethos burocrático de la responsabilidad

como para la imparcialidad y neutralidad respecto de los partidos políticos se extiende además a la expectativa de equidad e imparcialidad en el procedimiento a la hora de tratar distintos casos. En particular, el creciente despliegue de medidas de evaluación y la introducción de remuneraciones basadas en el desempeño suponen una amenaza al espíritu de impersonalidad formal –sin odio ni pasión– que Weber había señalado como características constitutivas de la conducta burocrática. Si ha de ser fiel a su verdadera vocación el auténtico funcionario no debe hacer política sino limitarse a administrar imparcialmente. Lo que le está vedado, dice Weber, es pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente es característica de los políticos: parcialidad, lucha y pasión son sus pautas de conducta.

Los defensores del programa “Próximos Pasos” y de las teorías de Nueva Gestión Pública parecen incapaces de imaginar las dificultades que implicaría que la gestión de negocios privados y de los asuntos de la administración pública pudieran realizarse de forma idéntica en todos sus aspectos. La administración pública se diferencia de la gestión empresarial, ante todo, por las restricciones impuestas por parte del entorno político dentro del cual se llevan a cabo los procesos de gestión pública.

El papel de los funcionarios no puede ser definido, de forma exhaustiva, en términos de logro de resultados de forma eficiente: existe, además, el deber de cumplir con los diversos límites existentes sobre la acción de los organismos públicos (derecho administrativo) y de satisfacer los imperativos políticos del servicio público –lealtad a los responsables políticos, receptividad hacia la opinión pública y el parlamento, sensibilidad frente a la complejidad del interés público, honestidad en la formulación del asesoramiento, etc. Un sistema representativo necesita de funcionarios que actúen

como guardianes de los valores en relación a los procedimientos de los que son responsables.

Al definir a la burocracia pública en términos económicos como una forma de organización ineficiente no se tiene en cuenta el rol político y ético crucial que desempeña. Si se reduce el tamaño de la burocracia y se adopta un estilo de gestión más empresarial debemos reconocer que, aunque en el corto plazo pueda mejorar la eficiencia económica, los costes a largo plazo que se deben asumir pueden incluir los de la pérdida de la aversión a la corrupción así como la imparcialidad, probidad y fiabilidad en el tratamiento de distintos casos. Efectivamente, como dice Chapman, la burocracia puede ser más cara que otros tipos de organización pero esto no es una sorpresa: La democracia tampoco es necesariamente, la forma de gobierno más barata.

Lo que está en juego en estas reformas que tratan de convertir a las administraciones públicas en una empresa de negocios no son solo asuntos relacionados con operaciones, costes y respuestas a corto plazo. En última instancia, implica cuestiones de carácter constitucional en cuanto afectan a las bases mismas de la vida política democrática.

Los malos resultados de estas políticas gerencialistas y el incremento de los casos de corrupción condujeron a que en 1994 el primer ministro del Reino Unido creara un comité para la fijación de normas de conducta de la vida pública conocido como Comité Nolan por el nombre de su Presidente. Seis meses después se publicó el informe titulado "Standards in Public Life" que se ha convertido en un referente mundial para cualquier gobierno interesado en la ética de sus políticos y funcionarios

En el caso de España creo que fue significativo de la influencia en nuestro país de esta nueva corriente de pensamiento organizacional la creación en 1986 del Ministerio de Administraciones Públicas desgajando del de Presidencia las competencias en materia de organización administrativa y personal. En los años siguientes se acentúa progresivamente en España la creación de Entes y Organismos de diversa naturaleza jurídica pero que tienen en común lo que se ha venido a denominar la “huida del Derecho Administrativo”. Se busca liberar a amplias esferas de la administración de las rigurosas normas procedimentales, presupuestarias y en materia de personal (contratación, remuneraciones, etc). Aunque este proceso se produjo también en la Administración Central ha alcanzado su máximo desarrollo en las Administraciones autonómicas y locales. Es ilustrativo para comprobar la creciente influencia de los principios de la Nueva Gestión Pública en nuestro país la proliferación de las llamadas Cartas de Servicios, la utilización del término “cliente” en documentos oficiales, la puesta en práctica en numerosos organismos de la técnica de la Dirección por Objetivos y los intentos de aplicar indiscriminadamente la evaluación del rendimiento y el pago de incentivos en función de la productividad. Junto a ello, especialmente en las Comunidades Autónomas y Entes Locales, la contratación de personal sometido al régimen laboral, en muchos casos sin garantías de la aplicación de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Me atrevería a decir que el principio de neutralidad de la función pública se ha puesto en peligro con graves consecuencias para el control del gasto público y, por ende, de la corrupción.

Quisiera dedicar la última parte de esta exposición a hacer una breve referencia a la neutralidad política de los funcionarios en España y las garantías para su efectividad. Creo que lo que garantiza

fundamentalmente el respeto a la neutralidad e imparcialidad de los funcionarios en un régimen democrático es la delimitación de las áreas de lo específicamente político y lo administrativo dentro del aparato del Estado así como el establecimiento de una carrera administrativa basada en los principios de mérito y capacidad y articulada en base a criterios objetivos y públicos en el área de lo no político. El principio de neutralidad o imparcialidad de los funcionarios tiene actualmente en España rango constitucional. En efecto, el artículo 103.3 de la Constitución recoge, junto a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la Función Pública, el de imparcialidad en el ejercicio de las funciones, principios recogidos en la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ley ésta que, además, diseña un sistema de carrera administrativa basada en los criterios ya aludidos de objetividad y publicidad. Desafortunadamente una serie de modificaciones legales así como las prácticas administrativas han desvirtuado –al menos parcialmente– los objetivos de la ley a lo largo de los años posteriores a su aprobación.

Bien es verdad que se ha producido un intento de revitalizar la carrera o, mejor dicho, carreras administrativas. con lo aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público el 7 de abril del 2007.

El Estatuto me parece particularmente importante para el problema del que hemos tratado a lo largo de los últimos minutos que no es otro que el de la ética del servicio público y el descrédito de la burocracia. El Estatuto Básico en su artículo 52 desarrollado en los siguientes, contiene los principios éticos que deben presidir la conducta de los empleados públicos y que por su importancia transcribo a continuación:

“Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres”.

Como vemos, estos principios responden al espíritu de la concepción weberiana del buen burócrata con las naturales adaptaciones al contexto social, cultural y político actual. No cabe, pues, ninguna duda de que, frente a las críticas economicistas de la burocracia y sus valores tradicionales éstos perduran en nuestra Administración, al menos en los textos legales y en la conciencia y en el comportamiento de la mayoría de los funcionarios.

Como colofón quisiera recordar unas palabras de D. Manuel Azaña que en 1923 decía: "es de interés primordial para los españoles el que el Estado acapare, en lo posible, los mejores ingenieros, los mejores médicos, los mejores letrados, disputándoselos a la industria privada y a las profesiones libres. Abaratar la Administración no es criterio admisible, porque mientras siga siendo defectuosa e incapaz, por poco que cueste será cara”.

Julián Álvarez Álvarez

Junio de 2013

2.- ¡ LA BUROCRACIA ES LA CULPABLE !

¡LA BUROCRACIA ES LA CULPABLE!

Desde hace años, exactamente los mismos que dejó de estar en la cumbre de la moda del pensamiento Max Weber, cuya importancia y legado nos ha glosado brillantemente Don Julián, la burocracia es culpable de todo.

Al principio, tímidamente, después vilipendiada con ahínco y finalmente quemada en la hoguera, la burocracia es la auténtica culpable de todo lo malo que nos acontece. Son los burócratas los responsables de prestar servicios públicos a los ciudadanos (siempre tediosos e insuficientes), recaudar impuestos (claramente excesivos), suministrar el carné de identidad (hay que pedir cita previa), proteger a los ciudadanos (con la inseguridad que sufrimos...) o representarlos en el exterior (los diplomáticos siempre están en cócteles). Si de la salud se trata, se nos cuenta que no me operan hasta dentro de un año y si de la educación pública se debate, se constata la última huelga de profesores. Se justifica que los funcionarios estén en el punto de mira porque en el sentir de los españoles, se afirma, hay un malestar importante con el funcionamiento de las instituciones públicas. Sin embargo, las encuestas del CIS expresan lo contrario, puesto que la referencia al funcionamiento de los servicios públicos administrativos está fuera de las encuestas que reflejan las preocupaciones de los españoles.

Pero sigamos: lo realmente importante es lo que fastidian, porque los burócratas son responsables de los terremotos, de la tragedia genocida de los jemeres rojos e incluso de que Casillas no haya sido titular en el Real Madrid. ¿No se lo creen?

Algunos ejemplos tomados de la prensa de las últimas semanas:

- Con ocasión del fallecimiento de Ieng Sary, ministro de Exteriores de los jemeres rojos (unos tipos responsables de uno de los genocidios mayores de Asia) se plantea la posibilidad de que, como todos los reos que ahora son juzgados, más de cuarenta años después de los hechos que supusieron la muerte de millones de personas, “muchos temen que sólo éste último (Kieu Samphan) viva lo suficiente para escuchar su veredicto, dada la frondosa burocracia procesal... (EL PAÍS; 15 de marzo de 2013).
- El periódico El País titula a cuatro columnas: Nuevo seísmo en Lorca: la burocracia.

En su contenido, el artículo relata pormenores de los problemas de los vecinos para la reconstrucción de sus viviendas: algunos están en el paro y sólo cobran 426 euros, otros tiran de sus ahorros que se acaban; dos o tres mil dice el Alcalde, se han marchado de Lorca, otros que no estaban empadronados se quejan de que no les dan nada. Termina el artículo: “Están cansados de la carrera de obstáculos en la que se ha convertido el proceso de reconstrucción. Y de esperar. Sobre todo de esperar.”(19 marzo 2013).

También en el fútbol la burocracia es culpable: como titula un artículo: Iker, una baja administrativa, Conocida es la desazón de todos los madridistas por la lesión de Casillas y , más tarde, por la negativa de su entrenador a

colocarle como titular. Pero, en ese momento, nos enteramos de que Mourinho está descubriendo trucos burocráticos: la burocracia es fría como el aparato del Estado y Mourinho ha establecido un régimen especial para Casillas...Todo depende de un papeleo interno .De lo que el portugués ha dado en llamar como "alta competitiva", expresión insólita para definir una situación insólita. Ventilado el asunto por este conducto administrativo extraordinario,..(El País 1-4-13).

Por supuesto, cuando en cualquier circunstancia, los ciudadanos deben gastar su tiempo en presentar la documentación correspondiente a cualquier trámite, los culpables son los burócratas, nunca los legisladores que determinan el cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener un permiso, licencia o subvención. O los diversos lobbies o grupos de presión que imponen salvaguardas a sus intereses y, en consecuencia, generan autorizaciones sin duda excesivas en algunos casos.

Algunas noticias más:

-La burocracia sindical de CCOO y UGT ha vendido a los trabajadores en los convenios y pactos con la patronal.

-El primer ataúd ecológico español queda sepultado por la burocracia.

Esta responsabilidad viene de antiguo, como dice Marañón refiriéndose a Felipe II:

Este sentimiento de admiración a su padre, y de temor de no poderle superar, es lo que seguramente influyó más hondamente en la actitud de Felipe II como Rey. Por ello fue un monarca esencialmente burocrático y exageró hasta límites absurdos su burocratismo y su sistemática ausencia de los campos de batalla: precisamente

porque el padre amado ganó su gloria en la actitud inversa (Marañón 237).

Un intelectual recientemente desaparecido, Octavio Paz, también contribuye a la buena fama .Dice Paz : trabajo muchas horas en una oficina absurda, con el pomposo título de Director General de Organismos internacionales me pagan muy mal y estoy sujeto a la rutina de un reglamento y a su caprichosa aplicación por remotos burócratas...

-Liquidar la burocracia. La crisis obliga a liquidar las ineficiencias titula Un artículo de Ian Traynor (The guardian).En él hace responsable a la burocracia, entre otras cosas, de que el parlamento europeo funcione 14 semanas al año en Estrasburgo.25 abril 2013.El gran titular reza seis ideas para mejorar Europa : Más democracia, menos burocracia... es una de ellas

Afortunadamente, algún organismo internacional parece ser más realista, como señala el Informe sobre el Desarrollo Humano: Una estrategia de desarrollo del país, sólidas capacidades burocráticas y políticas apropiadas son los elementos esenciales que conjuntamente dan forma al proceso de transformación.

MÁS:

El 15 de mayo, día de san Isidro, aparecía en la prensa la noticia de que en un pueblo madrileño, el Ayuntamiento había decidido arrasar un pequeño huerto de cinco por cinco metros que los padres de los alumnos de un colegio habían plantado, como parte de las actividades educativas. Al parecer no estaban en poder de los permisos municipales; por eso el titular rezaba: Burocracia anti lechuga.

El colofón de esta buena prensa nos lo da una carta al director publicada por el Diario El País (19-5-13) bajo el sugestivo título de: Es hora de romper los huevos: Hace tiempo que el sector privado inició su proceso de optimización de costos y gracias a ello, y a pesar de los despidos que se han producido y de la dramática situación que tales políticas han causado en muchos ciudadanos, muchas empresas pueden seguir subsistiendo y manteniendo ocupada a la plantilla existente. La Administración del Estado se mantiene alejada de practicar esas políticas y los bolsillos del contribuyente sufren y terminarán por romperse si el Gobierno no es capaz de aliviar la pesada carga que están soportando. Ya va siendo hora de romper los huevos para hacer la tortilla.

Termino ya. La mala reputación de aquellos que trabajan en las organizaciones públicas y cumplen las normas, los reglamentos o las leyes tiene su cumbre en una frase de un teórico del management, DAVID LILIENTHAL que escribió:

A medida que los hombres y las organizaciones se preocupan de los papeles, entienden cada vez menos, pierden la percepción de la realidad de los asuntos que deberían ocuparles. El tomar las decisiones a tenor de los papeles ejerce un efecto deshumanizante, y no pocas de las inhumanidades que el hombre comete se explican por esa causa, como han anotado casi todos los grandes observadores de la humanidad".

- El tema no estaría completo si no hiciéramos referencia a el esfuerzo en el trabajo de los funcionarios, en este caso alemanes, :

En Alemania, En un email de despedida,

Un funcionario alemán confiesa que 'no hizo nada' durante catorce años.

Atención señores, tenemos hasta una ciudad para nosotros, dice la prensa: los que describen Bruselas como una ciudad poblada por funcionarios que nadan en privilegios y cuya única tarea consiste en regular hasta el más mínimo detalle la vida cotidiana con solo un requisito: que estas normas no sirvan para nada.

Hay un consuelo. Hasta Galdós al arremeter contra los dos grandes partidos de la restauración acusándoles de que "pasarán unos y otros dejándolo todo como hoy se halla" los hace responsables de que no acometerán ni el problema religioso, ni el económico ni el educativo, no harán más que burocracia pura..."

Hace pocos años, ¿se acuerdan de la reinención del gobierno?, Osborne y Plastrik (¿qué habrá sido de ellos?) en un libro titulado "La reducción de la burocracia" escribieron : "la mayoría de los políticos ...saben que la burocracia no está funcionando, pero no saben con qué sustituirla. Muchas de las personas que trabajan en el gobierno también lo saben, puesto que viven dentro del vientre de la bestia".

En fin, señores académicos, esto hay que mejorarlo.

Es evidente que los aquí presentes no estamos de acuerdo con estas afirmaciones, que pensamos como ha relatado brillantemente D Julián Álvarez que la burocracia es necesaria, que la racionalidad de las decisiones que emanan de los componentes de su estructura es beneficiosa. Que el establecimiento de sólidas Administraciones al servicio de los ciudadanos, formadas por personas seleccionadas con arreglo a los criterios de mérito y capacidad y el desarrollo de su trabajo con garantías, constituye uno de los pilares del

funcionamiento eficaz del Estado democrático. Como escribieron Weber y Schumpeter, y Julián Álvarez acaba de recordarnos, la burocracia “ha de ser lo bastante fuerte para guiar, y, si es necesario, para instruir a los políticos que estén a la cabeza de los Ministerios”.

Se cuentan por centenares los autores que han valorado positivamente la labor de los directivos seleccionados con arreglo a procedimientos objetivos y hoy, incluso quienes valoran especialmente la conveniencia de insistir. Valga como ejemplo lo que Gardells y Brueggen indican:” las actuales tribulaciones de la gobernanza en Occidente indican que es precisa una evolución de la democracia en la que se establezcan formas de interacción con elementos meritocráticos como contrapeso a la cultura política de los grupos de presión y el cortoplacismo de la democracia electoral”.

Por eso, entre otras razones hemos decidido agruparnos. No obstante, no olvidemos que el éxito de esta Academia y los deseos de estar juntos, que los presenten comparten, tienen que ser duraderos porque como decía Goethe:

El entusiasmo no es un producto que se pueda conservar en salmuera durante mucho tiempo.

Muchas gracias.

Francisco Javier Velázquez López

Junio de 2013

3.- CÓMO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN Y NO MORIR EN EL INTENTO. REFLEXIONES DE UN JOVEN CONSTITUYENTE DE 1978

COMO REFORMAR LA CONSTITUCIÓN Y NO MORIR EN EL INTENTO. REFLEXIONES DE UN JOVEN CONSTITUYENTE DE 1978

Tuve la “fortuna”, en la acepción clásica del término, de formar parte de las Cortes Constituyentes de 1978, las segundas, junto con las de 1931, que tuvieron lugar en el siglo XX. El 15 de junio de 1977 fui elegido Senador por la provincia de Toledo por el Partido Socialista Obrero Español.

Militaba en el partido desde 1973, y había tenido la suerte de participar, en representación de la Comisión Ejecutiva Madrileña de la UGT, en algunos importantes episodios de la lucha clandestina contra el franquismo, y en algunas de las numerosas actividades que las organizaciones de oposición al régimen llevaban a cabo, de manera concertada, en aquellas fechas. Pues bien, legalizados los partidos y convocadas las elecciones, fui llamado por la Comisión Ejecutiva del PSOE, para formar parte de la candidatura al Senado por la provincia de Toledo de la que soy natural. Y allí me fui, a hacer aquella primera campaña electoral que resultó una de las experiencias más apasionantes que pueden presentarse a un joven militante político de izquierdas. Les recomiendo solamente que examinen la papeleta del Senado por

aquella circunscripción, para que vean quienes fueron mis contrincantes en aquella contienda.

La fortuna a la que antes me refería, hizo que resultara elegido por mis compañeros Vicepresidente del Grupo Socialista del Senado y tuve al poco tiempo que ocupar la Presidencia y la portavocía del Grupo, al haber pasado a presidir el Ente Preautonómico asturiano el Senador por aquella provincia Don Rafael Fernández Álvarez, que era nuestro Presidente y de quien aprendí casi todo sobre el comportamiento político democrático que debíamos tener los socialistas en la transición, pues no en vano Rafael Fernández había sido Consejero del Consejo de Asturias y León durante la Guerra Civil y había pasado cuarenta años en el exilio en México.

En condición pues de Portavoz del Grupo Socialista del Senado participé activamente en la elaboración de la Constitución, primero en las reuniones internas del Grupo Socialista, como la celebrada en el Parador de Sigüenza, a la que se refieren ya los libros de historia, y después en la Comisión Constitucional del Senado y en la Comisión Mixta Congreso Senado, que tuvo que elaborar el texto definitivo que debía someterse a referéndum, al haberse producido discrepancias entre lo aprobado por el Congreso y lo aprobado por el Senado. Las dos Cámaras eran en aquel momento colegisladoras.

Fui testigo y espectador también, de alguna de aquellas reuniones casi clandestinas en las que se elaboró el famoso "consenso" que permitió que la Constitución española fuera aprobada por el 87,78 por 100 de los votantes el 6 de diciembre de 1978, y que dirigieron magistralmente los dos auténticos padres de la Constitución Don Fernando Abril Martorell, Senador de designación real, de la UCD y Don Alfonso Guerra González, diputado por Sevilla del PSOE. Ambos formaron parte de la Comisión Mixta y en ella aproximaron las

posturas de las dos Cámaras y remataron algunos flecos del famoso consenso.

Pero antes de entrar en el análisis pormenorizado de lo que estimo que está necesitado de reforma de la Constitución de 1978, que luego detallaré, permítanme unas consideraciones preliminares.

La lucha contra el franquismo y el proceso de transición a la democracia.

Los últimos avatares políticos en nuestro país, fundamentalmente la crítica al bipartidismo tan de moda, han puesto en cuestión el proceso de transición política a la democracia del que durante tanto tiempo nos hemos sentido los españoles particularmente orgullosos. Se considera hoy, por algunos, que el origen de todos nuestros males se deben a aquella transición, que según los mentores de esta teoría no supimos hacer bien. Algún autor considera incluso que, además de haberlo hecho mal, nos hemos dedicado durante todos estos años a ocultar lo mal que lo hicimos y alabar desmedidamente aquel proceso.

No participo como es obvio de semejantes argumentos. Conozco casi toda la literatura sobre nuestra transición política y en ella hay, como no, quienes ponen el acento más en las sombras que en las luces que, pero creo, que la transición constituye uno de los periodos más fructíferos de nuestra historia política. Resulta fácil reescribir el pasado, con las coordenadas del presente, pero eso no es hacer historia sino ideología.

Permítanme una primera consideración sobre la lucha antifranquista. Un buen amigo que fue alto cargo durante el franquismo y luego ha desempeñado puestos de representación popular en la España democrática, en ocasión de que ambos escuchábamos como otro

conocido común alardeaba de su participación en la lucha antifranquista, participación que muy posiblemente no pasó de haber estado presente en alguna asamblea de su facultad cuando era estudiante, me hizo privadamente el siguiente comentario "debo ser el único español que no participó en la lucha contra Franco".

Pues bien, ese es el primer asunto que hay que dejar claro, cuanta gente participaba activamente en la oposición al régimen. Cuarenta años después de la guerra civil y con la feroz represión de la posguerra, muchos ciudadanos se habían acomodado, de grado o por fuerza, al régimen y no éramos tantos los que participábamos en la lucha clandestina contra la dictadura: sindicalistas destacados del movimiento obrero, los universitarios, algunos profesionales etc. Afirmar ahora, que los partidos de izquierda que luego obtuvieron representación parlamentaria tras las primeras elecciones, detuvieron la lucha de las masas populares para llegar a una solución pactada con el régimen que impidiera la verdadera ruptura que quería el pueblo, simplemente no responde a la verdad.

El paso del tiempo ha llevado a algunos, con un notable desconocimiento de la situación del proceso histórico, a hacer afirmaciones que los que estuvimos presentes valoramos y sentimos de manera muy diferente. Ha tenido que ser un personaje tan poco sospecho como Cayo Lara quien haya tenido que poner las cosas en su sitio. Pero yo, como testigo directo, puedo afirmar que en aquellos tiempos, quienes habían luchado contra la dictadura, sintieron una particular emoción al ver a Dolores Ibarruri, diputada por Asturias y a Rafael Alberti, diputado por Cádiz, presidir la primera sesión del Congreso de los Diputados o a Manuel de Irujo, Senador por Navarra del PNV , que había sido Ministro de Negrín y a Justo Martínez Amutio, Senador por Valencia del PSOE,

que había sido Gobernador Civil de Albacete en la Guerra Civil, presidir la sesión constitutiva del Senado.

Marcelino Camacho, que acababa de salir de la cárcel, defendió apasionadamente la primera propuesta de una Ley de amnistía, -controvertida y discutida Ley en estos momentos-, pero que los parlamentarios procedentes del antifranquismo exigíamos como un medio de ruptura con el pasado y además como un instrumento de reconciliación nacional. Pareciera que quienes representábamos a la izquierda en aquellas Cortes no hicimos más que callar, sobre lo que había sucedido en aquellos cuarenta ominosos años, aceptando de buen grado la continuidad del régimen. Pero no fue así.

Como consecuencia de aquella Ley de amnistía, numerosos funcionarios civiles y militares, un buen número de ellos procedentes del exilio, vieron reconocidas sus carreras profesionales y fueron reincorporados a sus escalafones como si hubieran seguido prestando servicios desde la guerra civil o accedieron a la jubilación o causaron pensiones a sus causahabientes.

Y gracias a la pasión de algún diputado socialista vieron reconocido también tal derecho, como militares profesionales, todos aquellos combatientes del bando republicano, que de algún modo u otro tuvieron la condición de oficial o suboficial de los ejércitos o de la Armada o pertenecieron al extinguido Cuerpo de Carabineros, independientemente de cómo hubieran adquirido tales grados.

Pero es que además la Ley 5/1979, basada en una Proposición del Grupo Parlamentario Socialista, que venía a recoger y completar toda la legislación anterior sobre la materia, reconoció pensión a las viudas de todos los que hubieran fallecido durante la guerra en acción bélica, tuvieran o no la condición de combatientes.

Pueden imaginarse lo que esto significó, en un país que no tenía establecido un sistema general de pensiones y donde la mujer no se había incorporado todavía masivamente al mundo laboral, para las mujeres del bando republicano.

A los que murieron por condena, acción violenta o en situación de privación de libertad, incluso por enfermedad o lesión, se les reconoció igual derecho, así como a los que murieron después de la guerra también por condena, acción violenta o en situación de privación de libertad, motivadas por su participación en la guerra o por sus opiniones políticas y sindicales. Idénticos derechos se reconocían a los desaparecidos en el frente o en otro lugar.

Quizá efectivamente, como se afirma ahora, no fue bastante, pero puedo asegurarles que algunos casos en los que intervine personalmente por mi condición de Parlamentario y que guardo con emoción en mi memoria, nunca pudieron imaginar que así iban a terminar los cuarenta años de dictadura o el exilio que tuvieron que sufrir.

Hay una última consideración a realizar y es hasta cuando llega la transición, con objeto de no echar sobre la transición, con claros objetivos políticos, lo que haya podido suceder mucho después. Pues bien, parece que habíamos llegado al consenso de que la transición termina, cuando superado el golpe de estado del 23 de Febrero de 1981, el Partido Socialista, accede al Gobierno de la nación tras su resonante triunfo de 1982.

Todo lo que sigue a esto hay que cargarlo en el haber o en el debe de los que resulten responsables de ello, pero no de la transición. Y haciendo un análisis sereno, que cada uno dé la calificación que le guste según su particular punto de vista, a los gobiernos largos de

González, con nuestro ingreso en la OTAN tras un referéndum en que así lo decidió el pueblo, nuestra incorporación a la UE y al euro o la consolidación de nuestro estado del bienestar y algunos importantes episodios de corrupción de su época final ; o al gobierno de ocho años de Aznar, con la recuperación económica, la consolidación del Estado autonómico o la entrada en la guerra de Irak y así mismo a los casi otros ocho años de gobierno de Zapatero, con sus medidas importantes en materia de derechos y libertades y sus controvertidas decisiones en política económica con motivo de la crisis.

Pero todo esto es política, de la que son responsables sus autores, pero no la transición, entre otras poderosas razones porque los que representan ahora a la opción conservadora no participaron de aquella transición y más bien estuvieron en contra de casi todo lo que allí se hizo.

Cómo reformar la Constitución.

En estos momentos en que se discute sobre si hacer un proceso constituyente, reformar la constitución o mantener el statu quo, conviene a mi juicio hacer alguna reflexión sobre nuestra historia constitucional. Nuestros procesos constituyentes han sido casi siempre globales y por circunstancias diversas, más bien traumáticos, e incluso con cambio de régimen. Pero tales procesos nunca pueden ser planificados y resultan de las circunstancias concretas de tiempo y lugar. ¿O acaso pensaba Alfonso XIII, incluso cuando tuvo conocimiento de los resultados del 12 de abril, que dos días después abandonaría el país por Cartagena o intuían quizá los miembros del Comité Revolucionario que iban a ser el Gobierno provisional de la República el 14 de abril?

Por el contrario los cambios constitucionales pacíficos, meditados y de carácter parcial, han sido poco

frecuentes, por no decir inexistentes, en nuestra historia constitucional.

Y hay otro mito que también conviene aclarar, pues pareciera que en nuestro país las constituciones conservadoras y progresistas se han ido alternando en un turno pacífico. El predominio de las constituciones de carácter conservador ha sido desde luego mucho más largo en el tiempo, y las constituciones progresistas apenas han durado.

Con el bagaje de haber participado activamente en el proceso constituyente de 1978, me declaro decidido partidario de la reforma de la Constitución pero no de un proceso constituyente de carácter global que ponga en cuestión todas nuestras instituciones.

Creo que algunos de nuestros males presentes se deben a que tenemos una Constitución petrificada que no ha sido reformada parcialmente a tiempo. Dos reformas, una de escasa importancia y otra de más calado y muy discutida, ha sufrido nuestra Constitución, mientras la Ley Fundamental de Alemania Federal, desde 1949, según me ha indicado mi amigo el profesor Nicolás ha tenido cerca de sesenta modificaciones algunas de ellas de gran calado y actualmente se discute una reforma de las relaciones y competencias de la Federación y los Estado Federados.

Por tanto hay que ponerse manos a la obra para llevar a cabo las reformas constitucionales que resulten precisas en el texto de 1978, si bien antes de entrar en las mismas conviene tener presentes dos circunstancias :la primera, que algunos de los problemas que más preocupan a la opinión pública probablemente no necesitan de reformas constitucionales y la segunda que a lo largo de sus 36 años de vigencia no todas las instituciones constitucionales han funcionado siempre de la misma

manera, habiendo nacido usos distintos según los periodos, y formulas, que con el mismo texto, han evolucionado de manera diferente. Porque además de reformar el texto constitucional hay que acabar también con muchas inercias que atenazan nuestro sistema político.

Pero cuando el partido del Gobierno, no parece muy dispuesto ni siquiera a discutir sobre la necesidad de la reforma constitucional, conviene plantearse como puede llevarse a cabo tal reforma. El profesor Laporta ha apuntado la dificultad de la reforma e incluso ha sugerido alguna forma original de obviar los problemas del rígido procedimiento previsto en la Constitución, que según su criterio la hacen prácticamente irreformable.

La minoría de bloqueo que, en cualquier supuesto electoral, ha de tener previsiblemente el Partido Popular, hace difícil la reforma. Y tratar de que los populares se avengan al consenso, es pedir peras al olmo, pues no puede olvidarse que el comportamiento de tal Partido ha sido siempre el que fueran los demás los que cedieran cuando a él le convenía y si no, no había acuerdo, aunque hubiera que esperar a que se agotara la legislatura para que cambiaran las mayorías. Sin que podamos olvidar tampoco que cuando el referéndum de la OTAN, no tuvieron empacho en recomendar la abstención, siendo como eran firmes partidarios de nuestro ingreso en la OTAN, sin parar mientes en los problemas que aquello suponía para España y sin la menor lealtad para los intereses del país.

Yo solo puedo relatar cómo fue posible aquel consenso de 1978. En primer lugar porque el pueblo así lo quiso con sus votos el 15 de junio de 1977, desbaratando cualquier posibilidad de una carta otorgada, como pretendían algunos, al dejar al Gobierno en minoría. En segundo, porque allí había políticos con altura de miras, dispuestos

a hacer las cesiones que fueran necesarias para conseguir un acuerdo general. Y quizá, en último lugar porque los temas más destacadamente polémicos se encomendaron a dos políticos de raza a los que he citado antes, que curiosamente ningún de ellos era jurista sino ingeniero.

Entiendo que en este momento, solo hay un camino para la reforma. Exponerlo claramente en el programa electoral, los partidos que sean partidarios de la misma y una vez constituidas las nuevas Cortes iniciar el proceso tal como está previsto en la Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras y que sean los que se oponen los que tengan que explicar su postura ante los ciudadanos.

Qué hay que reformar y con qué objetivo

Empezaré a señalar lo que a mi juicio debe ser reformado de la Constitución española, si queremos intentar que nuestros actuales problemas encuentren solución.

Y lo primero que surge es la necesidad de la reforma de los partidos políticos. El artículo 6, contiene los elementos básicos de su regulación. Y poco más se puede añadir a lo que establece dicha norma: expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, son instrumento fundamental de la participación política, su creación y el ejercicio de su actividad son libres y su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos. Pero de estas buenas intenciones a la realidad que perciben los ciudadanos de nuestros partidos hay un abismo.

No me resisto a contar una sabrosa anécdota de aquellas largas sesiones de las Cortes Constituyentes. Don Carlos Ollero, que había sido profesor mío en la Facultad

de Ciencias Políticas, y era Senador de designación real, cuando tratábamos estos temas me dijo: Te acuerdas de cuando yo os explicaba en la Facultad la teoría de Michels sobre como los partidos tienden a la oligarquización. Pues bien, me decía, el problema nuestro es que aquí los partidos no han evolucionado hacia la oligarquización, es que han nacido ya oligárquicos.

Y no solo es que habían nacido oligárquicos es que además todas las decisiones que se adoptaron, desde el punto de vista electoral y del funcionamiento de las Cámaras, favorecían tal situación, con el objetivo no confesado de evitar lo que dio en llamarse "la sopa de letras". Y lo peor no fue eso, sino que trasladamos un sistema semejante a las demás instituciones como los sindicatos, las asociaciones empresariales, las de jueces e incluso las de padres de alumnos.

Mi particular experiencia en el PSOE, es que en aquellos momentos iniciales la democracia interna funcionaba razonablemente y los discrepantes, quizá por pertenecer también a la oligarquía partidaria, eran respetados. Los Congresos se celebraban invariablemente cada dos años, como se había hecho incluso durante el exilio. Ahora hemos pasado a celebrarlos cada cuatro años, lo cual ha conseguido consolidar las oligarquías partidarias.

Pero el sistema de "canciller" de nuestro modelo político, favoreció notablemente la concentración total del poder en el líder, limitado solamente por el poder de los "barones", presidentes a su vez de las Comunidades Autónomas, y que habiendo aplicado en su territorio un modelo semejante de concentración de poder. Los barones generaron otro problema singular y fue que los partidos perdieron en buena medida su condición de referente nacional, teniendo que hacer verdaderos juegos malabares para poder formular políticas comunes aplicables a todos los territorios.

Los ciudadanos perciben en este momento que los partidos se encuentran, en muy buena medida, dirigidos por personas cuya única actividad profesional ha sido la militancia partidaria, sin que les asistan especiales méritos para ocupar los cargos que desempeñan; que se producen fenómenos generalizados de clientelismo y que no son capaces de proponer a los ciudadanos, los dirigentes que la sociedad necesita. O peor, que están lisa y llanamente ocupados por corruptos o "sobrecogedores".

Resulta asombroso que los partidos hayan tenido que determinar en qué momento del proceso penal los corruptos deben dejar sus cargos, si cuando son imputados o cuando comienza el juicio oral. ¿No les parece a ustedes asombroso que haya que hablar de estos asuntos? Pero si no es obligatorio que los partidos pongan en las listas, ni a los imputados ni a los que remotamente pudieran serlo. La regla no es cuando hay que dejar el cargo, sino que la corrupción no debe existir. Pero en algunos casos ha nacido en la médula misma de los partidos.

Estos problemas, me dirán, afectan solo a los partidos antiguos, los nuevos no tienen esos problemas. Esperemos que la frase del Profesor Ollero sobre la oligarquización no sea de aplicación universal y los nuevos estén naciendo también oligárquicos. Podemos, por ejemplo, todavía no ha descubierto el sistema proporcional para la elección de sus órganos deliberantes y eso que sus dirigentes son todos profesores de Ciencia Política.

Pero ¿cómo reformar los partidos políticos para que puedan cumplir fielmente su cometido, para que su estructura y funcionamiento sean plenamente democráticos y puedan ofrecer a la sociedad los líderes capaces de formar un buen gobierno?

Qué duda cabe que si reformamos el estatuto de los Presidentes del Gobierno de España y de los Presidentes Autonómicos y el sistema electoral de las Cámaras que los eligen, habremos dado un cambio importante al funcionamiento de los partidos, pero seguramente provocaremos inestabilidad gubernamental, que afortunadamente no hemos tenido con el sistema vigente y que me parece un valor a conservar. Los Presidentes intentarán controlar de todas formas los partidos, pues tienen en su mano el reparto de los incentivos, y contra eso se lucha difícilmente. ¿No les resulta curioso, como síntoma de este fenómeno, que todos los líderes partidarios, incluidos los que ni remotamente pueden aspirar a ello, se proclamen candidatos a Presidente del Gobierno?

Para reformar los partidos lo primero, a mi juicio, es que la Ley establezca la obligatoriedad de la elección directa por todos los afiliados del líder del partido y de los dirigentes de los demás niveles territoriales, como está establecido en otros países. Pero sin elecciones de segundo o tercer grado y sin trampas en el solitario, como los avales, que permiten a algunos afirmar sin rebozo que ellos han ganado “las primarias”, cuando las reglas solo han permitido la existencia de un solo candidato. La democracia se perfecciona cuando es posible elegir entre varios. Y esta elección directa quizá permita reducir el papel de los barones, por cuanto el líder debe sentirse legitimado por el voto de todos los afiliados y el partido puede ser un referente nacional y no la suma de 17 referentes.

Pero esto, que por la gravedad de las circunstancias ha aplicado por primera vez el Partido socialista en la elección de su actual líder, no es ni mucho menos del gusto de los viejos aparatos, que piensan como aquel sindicalista inglés que “votar sin conocer previamente el resultado es llevar la democracia demasiado lejos”

Y lo segundo, que la Ley establezca un sistema de participación directa de los afiliados en la designación de los candidatos a los cargos públicos de elección, con reglas bien estrictas que aseguren el funcionamiento democrático y el respeto proporcional a las facciones minoritarias. Y por supuesto, que la voluntad de las direcciones no pueda sustituir la voluntad manifestada por los afiliados.

Esto va a costar mucho, como todos ustedes comprenden, en un país donde se ve como normal que el líder designe directamente a los candidatos a las principales Alcaldías, sin ni siquiera propuesta de sus organizaciones territoriales.

Estas modificaciones provocarían ya por si solas un verdadero terremoto. Y como me declaro partidario del modelo clásico de partido, con militantes y carnets, no entraré en otras consideraciones como las primarias abiertas ni puedo decir nada sobre la democracia electrónica. Si bien considero que estos métodos modernos permitirían restablecer, en partidos como el PSOE, la institución del Referéndum, que hasta fechas bien recientes contemplaron nuestros estatutos y que la oligarquización ha suprimido. Los socialdemócratas alemanes decidieron en referéndum de todos los afiliados su participación en el Gobierno de gran coalición con la señora Merkel. Pedro Sánchez haría bien en pensar en una opción semejante más pronto que tarde, por si hubiera decisiones que tomar.

La reforma del sistema electoral.

El otro gran tema a debate es la reforma del sistema electoral. Sobre el asunto todo el mundo tiene opinión y hay, por influencia de los tertulianos – que felices viven los países que no tienen tertulianos – una serie de tópicos que conviene aclarar.

El primero, que la distribución de las circunscripciones es profundamente injusta con determinados partidos minoritarios. El profesor Duverger nos enseñaba que todos los sistemas, y el criticaba duramente el que había puesto en marcha De Gaulle para las elecciones a la Asamblea Nacional en la V República, por muy pensados que estén para determinar unas mayorías concretas, no resisten a la voluntad de los ciudadanos. La queja constante de IU sobre el perjuicio que la actual distribución de escaños les causa, les hace olvidar que con el mismo sistema Carrillo y Anguita superaron los veinte diputados. El sistema actual, no podemos negarlo, ha provocado una importante estabilidad gubernamental, factor que debíamos intentar preservar, pero es bien cierto que es perfectamente posible establecer una mayor proporcionalidad entre votos y escaños en el Congreso de los Diputados.

El segundo tópico es el de las listas abiertas. Tengo para mí que abrir las listas no resuelve ninguno de los problemas que tenemos planteados. A fuerza de repetirlo parece que nos olvidamos de ello: el Senado se elige con listas abiertas no solo de un partido sino de todos y el resultado es que, salvo en contadísimas ocasiones, no varían en nada los resultados del Congreso con listas cerradas y bloqueadas. Y situaciones curiosas, como que casi invariablemente, salvo en alguna provincia pequeña, salga por la minoría el Senador que tiene una mejor posición en el orden alfabético. Ramón Rubial perdió en Vizcaya contra un tal Fernandez, de su mismo partido y Ruiz Gallardón ya se ocupaba de que en la lista del PP de Madrid aparecieran Vindel y otros candidatos posteriores a la R.

De forma, que si lo que pretendemos es aumentar la proporcionalidad entre votos y escaños, no hay más remedio que alterar profundamente nuestras reglas.

Y entiendo que es el sistema alemán el que mejor se acomoda a los dos problemas que tenemos planteados, aumentar la proporcionalidad y disminuir la capacidad de los partidos para determinar las listas. Porque al establecer el doble voto se consiguen los dos efectos a un tiempo.

En Alemania, el primer voto determina el diputado por cada circunscripción mediante votación uninominal. Cada elector elige a la persona que más le gusta y los partidos ya se ocupan de poner a personalidades que gocen de prestigio en el distrito, y que además tienen que ser propuestas y aprobadas por todos los afiliados del Partido en el distrito. Formé parte como Diputado de una Comisión de la Internacional Socialista que fue a entrevistarse a Túnez con Arafat, en aquellos intentos de comenzar el dialogo palestino-israelí, y que presidía un Diputado alemán por Colonia. Alardeaba aquel colega, no de haber sido Ministro de Brand, sino de que en su distrito el sacaba, el mismo día, un 5% de votos más que su partido.

El segundo voto, en listas cerradas en cada länder, permite repartir los escaños del Bundestag de manera estrictamente proporcional entre los partidos que hayan obtenido el porcentaje mínimo exigido, con lo cual queda perfectamente reflejada la voluntad de los electores.

Todo esto va como es lógico contra la división provincial, pero es que cuando hicimos la Constitución de 1978 no teníamos otra división territorial. Cuarenta años después, la provincia es una institución que a efectos políticos y electorales considero perfectamente superada.

Cualesquiera otro de los sistemas que pudiéramos elegir no conseguiría el efecto deseado, el mayoritario con distritos uninominales, como en Inglaterra, porque si bien

no permite el manejo de los diputados por las cúpulas, resulta muy desproporcional y uno estrictamente proporcional y con circunscripción nacional hace muy difícil el que se pueda modificar la lista que presenten los partidos.

Es preciso replantearse también la elección de los Senadores. El sistema actual mayoritario por provincias carece completamente de sentido actualmente.

Pero el problema primero que hay que plantearse es que Senado queremos. El actual no se sabe bien lo que es. Yo solo puedo contar que cuando la Constitución llegó al Senado, a la dirección del Grupo Socialista se nos dio la instrucción tajante, de que había que dejar un Senado que permitiera gobernar, teniendo solo mayoría en el Congreso. Y así se hizo, gracias al consenso.

La doctrina y muchos políticos se muestran partidarios de copiar aquí también el modelo alemán del Bundesrat, pero yo creo que para que funcione un modelo de representación de los gobiernos regionales y que participen en la legislación que les afecta, tendríamos que no tener movimientos nacionalistas en ninguna de nuestras Comunidades Autónomas y partir de una lealtad institucional que no se da entre nosotros.

Me inclino por tanto más por un modelo como el francés, con una Cámara de notables territoriales, de elección indirecta y por supuesto privado de las facultades fundamentales de control del gobierno. Podría aportar algunos beneficios para la legislación que afecte a las Comunidades Autónomas y a los Municipios y quedar quizá como Cámara de segunda lectura en algunos supuestos, aunque no con carácter general como sucede ahora. Simplificaríamos de paso el proceso legislativo.

Respecto del sistema electoral en las Comunidades Autónomas y los Municipios habría que replantear también el método, a ser posible sin copiar el procedimiento del Congreso de los Diputados, cosa que será difícil en un país, donde por copiar, los Presidentes autonómicos dan discursos de Nochebuena como el Rey.

No me parecería mal respecto de las elecciones municipales, un sistema de elección del alcalde a doble vuelta. Quizá con ello evitaríamos algunos episodios de corrupción como los que se han planteado en determinados ayuntamientos y en todo caso, porque me parece más democrático que sean los ciudadanos los que decidan, si ninguno de los candidatos ha obtenido mayoría absoluta, que no un concejal de un partido local o independiente, probablemente con intereses muy concretos. Esta reforma no exigiría la modificación del artículo 140 de la Constitución. Pero esta propuesta nada tiene que ver con la que intentó el gobierno en los meses pasados con el objeto de mantener sus alcaldías, sin mayoría suficiente para ello.

La reforma del modelo territorial.

Creo que cuando se habla del modelo territorial hay que plantear inicialmente el problema de los Municipios. Garantizada la autonomía local por la Constitución o cambiamos la planta de los actuales municipios o matizamos la autonomía local. Carece de sentido, desde mi punto de vista, que todos los municipios del país gocen de igual autonomía. En la provincia de Toledo, hay un municipio de 6 habitantes. El alcalde mi pueblo, que tiene 350, prometió en las pasadas elecciones construir un campo de golf. Si además la única manera de combatir una decisión municipal son los tribunales contenciosos, es evidente que el problema no tendrá solución.

Una buena parte de los problemas de corrupción, relacionados con el urbanismo, tienen que ver con esta autonomía de entes político-administrativos insuficientemente diseñados y no sometidos a ningún control. Determinadas decisiones de las Corporaciones locales de menor tamaño, tienen que tener unos controles por parte de organismos superiores dotados de la suficiente capacidad técnica.

Y desde luego soy decidido partidario de la supresión de las Diputaciones Provinciales. Primero porque tienen un sistema de elección de los Diputados que produce risa y fomenta el caciquismo como hemos podido ver. Los Diputados provinciales son elegidos en proporción al número de concejales obtenidos por cada partido en el territorio de los partidos judiciales que existían en 1977, que por supuesto ya no se corresponde con la realidad y ni siquiera se respeta que los concejales voten sino que simplemente las direcciones de los partidos envían las propuestas al Juez que preside la Junta Electoral, con las firmas correspondientes

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales se suprimieron en buena hora las Diputaciones. No reniego de la provincia, pero creo que no nos sirve ni como distrito electoral ni como nivel administrativo, porque estamos duplicando funciones y servicios y sus cometidos deben ser asumidos por las Comunidades Autónomas. Y desde luego, ahora que la gente reclama austeridad en el gasto público, este es un lugar por donde bien pueden comenzarse los recortes.

Vayamos finalmente a las Comunidades Autónomas. No cabe duda que la Constitución necesita importantes reformas en este punto.

La primera y lamento ser heterodoxo, es si no debíamos revisar el propio mapa autonómico nacido de la

Constitución del 78 de manera caótica, y proceder a la supresión de algunas Comunidades buscando un cierto equilibrio territorial y poblacional, y no me atrevo a decir histórico, porque tengo en mi biblioteca una Historia de la Rioja de tres tomos y otra de la Comunidad de Madrid de similar tamaño. Alemania según he leído recientemente tiene como nosotros diecisiete länder para una población doble que la nuestra.

No me resisto a relatarles a ustedes como nacieron algunas Comunidades Autónomas. Celebradas las elecciones de 1977, comenzaron a constituirse las Asambleas de Parlamentarios. Pues bien defendí dentro del grupo socialista que se constituyera la región que siempre habíamos conocido como Castilla La Nueva, con Madrid, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara. Pero incorporados los parlamentarios de Albacete, que ignoro por qué razón no querían ir con Murcia, mis posiciones quedaron en minoría, al apoyarlas solo los parlamentarios de Toledo y Guadalajara. Los senadores madrileños Señores Satrústegui y Villar Arregui, junto con el Diputado Don Alonso Puerta, en representación de los Parlamentarios madrileños pidieron participar en nuestra Asamblea y allí manifestaron el inequívoco deseo de los parlamentarios de Madrid de incorporarse a la preautonomía que ya empezaba a denominarse castellano-manchega.

Al preguntar, ya en los pasillos a los portavoces de la UCD porque no se aceptaba una propuesta tan razonable, aunque siguiéramos admitiendo a Albacete, se me dijo textualmente: es que si entra Madrid, esta será siempre una región de izquierdas y nosotros no la gobernaremos nunca. Clara visión de la jugada, pues los socialistas gobernamos, hasta la señora Cospedal, Castilla- La Mancha, y se nos ha olvidado ya cuando hubo un gobierno de izquierdas en la Comunidad de Madrid. Don José Prat, que era de Albacete, al no conseguir que

Madrid se incorporarse a Castilla La Mancha, me decía con guasa, deben ustedes pedir que se incorpore Murcia para por lo menos tener salida al mar.

Para los más jóvenes, que no recuerdan estos avatares, decirles que estuvieron a punto, porque habían cumplido ya los requisitos constitucionales de ser autonomías uniprovinciales Segovia y León y que las Cortes tuvieron que suplir la voluntad de los votantes de Almería que no votaron a favor de que Andalucía se convirtiera en Comunidad del artículo 151.

Comprendo que no es tarea fácil, pero bien merecería la pena replantearse el mapa territorial para conseguir unas Comunidades Autonomías más equilibradas en población y territorio.

Y llegados a este punto hay que entrar en el debate sobre qué hacer con las Comunidades Autónomas. Desde luego reformular casi por completo el capítulo tercero del Título VIII. En el capítulo 8 del libro "Pautas para una reforma constitucional", del que es editor el profesor García Roca, se hace un diagnóstico detallado y preciso de la situación actual y de las reformas imprescindibles. No podemos dejar de tener en cuenta que nuestro sistema autonómico está hecho a golpe de sentencias del Tribunal Constitucional.

Pero no quiero eludir el tema planteado por mi partido de la reforma federal de la Constitución. Siempre que se suscita esta cuestión, no puedo por menos de recordar aquella frase de Antonio Ramos Oliveira, en su libro "La unidad nacional y los nacionalismos españoles", que dice "el federalismo es, por regla general, un régimen solo aplicable a las naciones sanas, eso es, igualitarias y ricas y por tanto equilibradas: lo que España no era ni es".

Quizá esta afirmación tan rotunda obliga a meditar un poco que podemos entender por una reforma federal de la Constitución y precisar más los términos de a dónde queremos ir. El profesor Valles, en un reciente artículo en el diario El País ha dicho que los promotores de la idea federal deberían definir mejor su propósito y que al Estado de las autonomías le falta mucho para llegar a ser genuinamente federal.

No me considero capaz de avanzar mucho en este terreno aunque me suene bien la música del Estado Federal. El Senador Xirinachs, presentó un proyecto completo de Constitución Federal y en el debate en el Senado no nos ahorro la defensa de un solo artículo.

Lo que sí creo es que hay que cerrar, de una vez por todas, la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades, que quedó abierto por iniciativa del Sr. Roca con el apoyo del Gobierno de la UCD. De forma que si por Estado Federal se entiende una distribución de competencias clara, como la de las tres listas que presentamos los socialistas siguiendo el modelo de la 2ª República, que nos permita no tener que recurrir permanente al Tribunal Constitucional, y que el Gobierno nacional puede llevar a cabo programas que garanticen la igualdad de todos los españoles en todos los territorios del Estado, como sucede en los países federales, me declararé federalista.

El poder judicial y otros órganos constitucionales

Resulta obvio que nuestra Administración de Justicia no funciona con la eficacia que se supone debería tener en un país de la Unión Europea. Pero ¿ello es debido al órgano de gobierno de los Jueces, a nuestra legislación procesal, a la sobreabundancia legislativa o a los diversos actores que intervienen en la Administración de Justicia?

Comenzaré con el órgano de gobierno de los jueces. Cuando hacíamos la Constitución, el profesor Sainz de Baranda, que fue luego alcalde de Zaragoza, me manifestaba sus dudas sobre si esto iba a funcionar pues decía hemos incorporado todas las instituciones del constitucionalismo europeo de después de 1945. Entre ellas el Consejo del Poder Judicial como órgano de gobierno de los jueces.

Como señala García Roca, se han ensayado ya cuatro modelos de funcionamiento de este órgano. Pero lo que yo entendí cuando voté el artículo 122 de la Constitución, es que el órgano estaría formado por veinte miembros, doce elegidos entre jueces y magistrados, de todas las categorías judiciales, pero elegidos por ellos mismos y así funcionó el primer Consejo. Llegamos los socialistas al Gobierno y con nuestra contundente mayoría determinamos que no es lo mismo “entre” que “por” y que por tanto podía elegirlos a todos el Parlamento y que los jueces no tenían que votar.

Los otros ocho serían elegidos por el Congreso y el Senado entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia. Ingenuamente entendí que estos ocho no podían en ningún caso ser jueces o magistrados, que tenían que ir en el paquete anterior, pero claro, sin duda alguna se puede predicar que todo juez o magistrado es jurista por principio y según me aclaró un Director General de Relaciones con las Cortes, la reconocida competencia se adquiría desde el momento en que las Cortes te elegían como jurista de reconocida competencia. Ha llegado a haber un Consejo en que solo dos miembros, un Catedrático de Universidad y un Letrado de Cortes, no pertenecían a la judicatura o a la carrera fiscal y acaba de entrar en el órgano el Presidente del Colegio de Procuradores, que no dudo que será jurista y de acuerdo con la tesis del Director General, de reconocida competencia.

A un conocido Diputado socialista, abogado de mérito, le nombraron para este cargo en uno de los primeros Consejos y cuando venía a vernos al Congreso le preguntábamos que tal le iba en el nuevo oficio y respondía que muy bien, pues , decía, somos 20 con sueldo de Ministro para hacer lo que antes hacía un Director General. La última reforma de Gallardón, en claro incumplimiento de su programa electoral por otra parte, quizá ha acertado en el establecimiento de una permanente con dedicación exclusiva y que los demás sigan ejerciendo en sus juzgados y tribunales.

Tengo para mí que debería ensayarse el sistema que yo entendí que aprobábamos, es decir que, los jueces por una parte y los magistrados por otra, eligieran entre ellos, y sin avales, -ya estamos con los avales-, y en proporción al número de cada uno de ellos a los que tuvieran que representarles en el Consejo. Todo ello sin que tengan que intervenir para este trámite las politizadas Asociaciones de Jueces, que hasta ahora han controlado el Consejo, como trasfondo de los partidos a las que son afines.

Y luego que el Parlamento eligiera a los otros ocho entre abogados y otros juristas, que no podrían ser jueces ni magistrados ni estar relacionados con la Administración de Justicia. A lo mejor el sistema funcionaba.

El Consejo debe ejercer sus funciones en materia de nombramientos, ascenso, inspección y régimen disciplinario, tal como dice la Constitución, y nada más, pero parece que cumple deficientemente estos cometidos o porque no puede o porque no le dejan como sucede con el régimen disciplinario cuyas decisiones pueden ser revisadas por el Tribunal Supremo.

Porque todo esto y una adecuada selección de los jueces, debe ser el cometido principal del Consejo.

Miguel Ángel Aguilar en un reciente artículo en El País, afirmaba que “la reforma de las Fuerzas Armadas es la que tiene más en cuenta el progreso en sus escalas según mérito y capacidad y la que mejor ha roto con las inercias”. Si esto ha sido posible en las Fuerzas Armadas, porque no lo va a ser en la judicatura, que el ascenso sea por mérito y capacidad y se rompan las inercias, singularmente aquellas de que sean los propios jueces los preparadores de los opositores a jueces, con lo cual cerramos un fatídico círculo inercial. Un sistema de oposición obsoleto y memorístico, que como dice Luis Felipe Paradela, selecciona por la memoria y no por el talento, no puede servir para seleccionar los jueces del siglo XXI.

En un magnífico discurso en el Senado Plácido Fernández Viagas, juez de profesión, explicó cuando discutíamos estos asuntos, que a la Administración de Justicia, también le era de aplicación el apartado 2 del artículo 1º del Título Preliminar de que todos los poderes del Estado, y desde luego el judicial, emanan del pueblo español. Y esto es un asunto que debería recordarse, que la justicia emana del pueblo y que hay países que en estricta aplicación de estos principios eligen a los jueces por sufragio universal.

La lentitud de la Administración de justicia, se debe también a una legislación procesal obsoleta, y pensada como ha dicho el Presidente del Tribunal Supremo para el roba gallinas y no para el gran defraudador. Cuando discutíamos en el Senado el artículo 120, pregunté por deformación profesional de funcionario, a mi colega y buen amigo Antonio Jiménez Blanco, portavoz de la UCD, por el apartado 2 que dice textualmente “el procedimiento será predominantemente oral”. Con vehemencia de abogado me dijo: esto es un tema importantísimo porque acabará de una vez con los atascos, los retrasos y el mal funcionamiento de la

administración de justicia. Sale en los periódicos con frecuencia el número de folios de que se componen los sumarios con más impronta en la opinión pública y es claro que se incumple la Constitución en este punto.

Por otra parte nuestra producción legislativa es de tal naturaleza que resulta difícil determinar cual o cuales puedan ser los preceptos aplicables al caso controvertido, máxime teniendo en cuenta que hay también copiosa legislación de las comunidades Autónomas.

Y si a todo esto añadimos esa noticia que daba el Decano del Colegio de Abogados de Guipúzcoa de que solo el Colegio de Madrid tiene el doble de abogados que toda Francia o el mismo que Gran Bretaña, no nos queda sino concluir que el panorama es desolador.

Los jueces achacan el mal funcionamiento, a la falta de medios, pero las últimas estadísticas no reflejan eso, comparativamente con nuestros vecinos. Creo que hay problemas estructurales en la organización judicial, que necesitan repensarse, adaptar la planta a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las características de cada una y desde luego solucionar ese disparate de que se hayan transferido los medios materiales a algunas Comunidades. O se transfiere todo o no se transfiere nada, o a unos se les transfiere todo como la policía y a otros no, pero dos administraciones y un Consejo, actuando sobre un mismo objeto, dudo que pueda funcionar razonablemente.

Me referiré finalmente al Tribunal Constitucional. Solo puedo decir que algo habrá que reformar en este órgano, pues no puede suceder que se presente un recurso contra la ley del matrimonio homosexual, de 1 de julio de 2005, y se obtenga una sentencia el 6 de

noviembre de 2012. Esto evidentemente no puede funcionar así.

Quizá habrá que pensar en quitar de sus competencias el recurso de amparo, que puede ser suficientemente defendido en la jurisdicción ordinaria o especializar a algún otro órgano judicial en esta tarea, pues en muchos casos el recurso de amparo se ha convertido en un recurso más para mantener vivo el litigio. A mi juicio tal recurso ante el tribunal constitucional es producto de un determinado momento, el de la salida de la dictadura, y con una magistratura demasiado implicada con el viejo régimen, pero creo que hoy podría organizarse de otra manera. Ya sé que esto es perfectamente heterodoxo.

Me han parecido muy acertadas las propuestas de reforma que se formulan en el estudio de García Roca al que antes me he referido, sobre todo en lo referente a la prórroga del mandato por el retraso de las Cámaras en proceder a las designaciones. Y no me parece acertado sustraer al Parlamento, y a los demás órganos que lo tienen atribuido, la designación de los miembros. Pero creo que existen fórmulas, desde atribuir la capacidad de propuestas a instituciones distintas de las Cámaras, hasta dejar clara la libertad de voto de los Diputados, o llevar a cabo votaciones sucesivas hasta obtener el quórum preciso, que pueden mejorar el sistema, todo ello con el fin de que el proceso sea transparente.

Mientras fui Diputado, las mayorías reforzadas que exige la norma para la elección de los Magistrados constitucionales, significaban que usted no puede proponerme a nadie a quien yo no pueda votar, y no el principio ahora establecido de que nos repartimos el cupo que nos corresponde y usted decide libremente a quien propone, con algún caso lamentable como ha sucedido recientemente.

Y respecto de las prácticas y usos decir solamente que el primer Colegio de Magistrados, eligió presidente a García Pelayo, frente al que proponía el gobierno.

Y no morir en intento.

Con este panorama comprenderán ustedes que resulta difícil no morir en el intento, pero creo que es necesario pensar seriamente en la reforma de la Constitución.

La única solución como he dicho al principio es que los partidos que estén dispuestos se lo propongan abiertamente a los ciudadanos y que reunidas las Cámaras que elijamos en noviembre, que aun cuando sea con el vigente sistema electoral probablemente se presenten divertidas, comiencen el proceso de reforma.

El consenso es posible que venga después, como sucedió en las Constituyentes de 1978, a las que me honro en haber pertenecido.

Francisco Ramos Fernández-Torrecilla

29 de enero de 2015

4.- PERO, ¿HAY QUE REFORMAR LA CONSTITUCIÓN?

PERO, ¿HAY QUÉ REFORMAR LA CONSTITUCIÓN?

Agradecer a la Academia en la persona de su Presidente la invitación a participar en este debate. Y a vosotros todos por asistir.

Quiero empezar felicitando a Paco por su exposición, con la que no puedo por menos que coincidir. Tengo que decir que Ramos y yo venimos mantenido de antaño la costumbre de echar grandes parrafadas sobre el mar y las flores, de gratificante celebración (aunque últimamente, desde que accedimos a la condición de "pasivos", se hayan distanciado algo), en las que con frecuencia hemos constado afinidades generales por encima de las disensiones puntuales.

Por eso, comprenderéis que, cuando Velázquez nos comprometió a los dos para hablar sobre la reforma de la Constitución, bajo este formato, que hunde sus raíces en las vetustas controversias universitarias, aunque agiornado y liviano, que viene siguiendo la Academia de modo habitual, de presentar los temas como una especie de disputatio entre académicos, con una lectio o lección inicial, seguida de la quaestio o determinación de contrarréplica, comprenderéis, digo, que no me sintiera cómodo. No es fácil divergir con quien se converge en tantas cosas. Así que, sin salirse del marco del more scholasticus, les solicité que mi supuesta "replica" fuera

cuodlibetal, en el sentido de tema libre de contestación (no, claro, en la acepción de agudeza y mordacidad de la exposición). Y en ello quedamos, y estoy.

Pero la objeción mayor forma parte de mi subjetividad. Sabéis que es difícil resistirse a las propuestas de Paco Velázquez; bueno, él decidió que había que hablar de reforma constitucional –con el buen olfato y sentido de la oportunidad y actualidad que suele- y que los expositores deberíamos ser Paco y yo. Pero claro, con qué armas asumo el hablar de reforma constitucional cuando doctores tiene la Academia de más reconocidos adornos que mis pobres arreos para tratar de este tema... En cierto modo creo que tengo la misma sensación que deben de sentir esos curas que se ven en la obligación de predicar ante otros curas (o peor, como en este caso, en su mayoría obispos). Pero aquí estoy dispuesto a ello, con el ruego inicial de que perdonéis mi osadía.

Parece que todos estamos por la reforma de la Constitución

Me voy a permitir la licencia de iniciar mi exposición con la pesadez de los datos sociológicos, pero creo que sirven de introducción al tema que me propongo desarrollar:

En el sondeo de Metroscopia de diciembre de 2013, el 62 % de los encuestados consideraban que la CE había tenido cosas buenas y malas (58 % de entre los militantes del PP y 56 % de los del PSOE y, en cuanto a edades, el 59 % entre los mayores de 65 años, el 68 % entre los de 16-34 y el 61 % entre los de 35-54). Y ante la pregunta de si la Constitución necesitaba reformas profundas o solo retoques, el 53 % creía que reformas profundas, frente a solo el 29 % que lo creía en el anterior sondeo de 2008 y el 42 % pensaba que solo retoques frente al 59 % que lo pensaba en 2008.

Como dato significativo, el 75 % de los encuestados de Cataluña estimaba que la CE necesitaba reformas profundas, frente al 49 % del resto de encuestados en las demás comunidades y el 23 % de los preguntados en Cataluña consideraba que solo necesita retoques frente al 45 % restante. Más contundente era la respuesta ante la pregunta de si se debía reformar el actual estado de las autonomías: el 82 % de sí frente al 13 % de no.

Es decir, que la opinión pública española parece inclinarse mayoritariamente por la reforma de la Constitución y se observa un in crescendo en el porcentaje de quienes consideran que la reforma debería ser en profundidad desde el 2008 al 2013 y una abrumadora mayoría que considera que debería reformarse o cambiarse el modelo de las autonomías.

Y lo que es más significativo: el 81 % de los políticos son partidarios de la reforma constitucional, según el Estudio sobre Élite políticas en España 2009-2011, del Centro de Investigaciones Sociológicas, porcentaje que no se había dado hasta entonces en los treinta y tres años de vigencia de la Constitución en la fecha en que se realizó el estudio.

A principios de diciembre último, el profesor Blanco Valdés, a quién, por cierto quiero aprovechar para manifestar mi solidaridad ante el ataque -el quinto en catorce años- que sufrió, seis días después de la publicación del referido artículo -no por su publicación, sino, al parecer, debido a su participación en un acto de la plataforma "Libres e Iguales", durante el cual dio lectura a un manifiesto contrario a la consulta separatista de Cataluña, acto en el que algunos individuos también le gritaron "fascista"»-, ataque cometido por radicales que bloquearon con tableros la entrada a su despacho universitario, en un intento afortunadamente fallido y sin futuro de acallar la voz libre y autorizada del profesor

santiaguino. Como decía, el profesor Blanco publicaba a principios de diciembre un artículo con el significativo título: “El fantasma de la reforma constitucional recorre España”, en que aludía a ese fenómeno un tanto extraño que supone la generalización del ruido en torno a una posible reforma de la Constitución en medio de un “debate que marcha con una notable oscuridad”.

No le falta razón al profesor gallego. Desde el inicio del octenio negro de la crisis, la precipitada reforma de la Constitución de agosto del 2011, la aparición del movimiento de los indignados y de su encuadramiento político organizativo posterior, la agravada crisis catalana y demás eventos políticos de los últimos tiempos, incluso ya desde el nacimiento de la primera hija de los entonces Príncipes de Asturias, se ha instalado en España el tema de la reforma, rompiendo el tabú del que gozaba hasta entonces. Y lo ha hecho, muy a nuestro estilo, de manera difusa, profusa y confusa, con generalizada división de opiniones para utilizar un término taurino. Ha ido surgiendo, primero, con ocasión de temas puntuales (la preferencia del varón en la línea sucesoria de la Corona; el blindaje de los contenidos y logros del estado de bienestar; la supresión o modificación del Senado; el sistema electoral; la definición y estructuración del nuevo modelo territorial; la urgente necesidad de regeneración democrática...), como contribuciones científicas de expertos constitucionalistas, como ambiguas propuestas partidarias, como documentos de estudio de fundaciones de todo pelaje, como revisiones mínimas, como reformas profundas (o al revés para utilizar correctamente la terminología de la propia Constitución en los artículos 167 y 168) o, finalmente, como apertura clara de un período constituyente que acabe con el “régimen del 78”... Con posicionamientos diversos, unos a favor, otros en contra y otros mediopensionistas...y todo ello con el rumble de fondo del tertulianismo, verdadero deporte nacional después o ex aequo con el fútbol.

Ello me lleva a intentar plantearme algunas interrogantes sobre el tema de la reforma con el ánimo, no tanto de poner luz definitiva en la oscuridad –que sería pretencioso por mi parte- como de colocar algunos gálbos y balizas que nos permitan, al menos, movernos con cierta comodidad y seguridad en tan agitado tema.

¿Quién quiere cambiar la Constitución?

Como vemos, parece que ha tomado carta de naturaleza en la opinión pública la “necesidad” de reformar la Constitución. Es un primer paso importante en el camino hacia la reforma, aunque no es unánime la postura ni en los partidos ni en los estudios que han visto la luz hasta estos momentos, que no han sido pocos desde luego.

En principio, las posiciones de los partidos las podemos agrupar en tres: las de aquellos que están por algún tipo de reforma o revisión del texto, los que quieren la reforma constitucional; las de aquellos que se oponen a la reforma por no considerarla oportuna o necesaria, o ambas cosas: y, finalmente, la de aquellos que juegan a otro partido y no les interesa el tema.

Entre los **partidos políticos que defienden una reforma** más o menos urgente de la Constitución se sitúan PSOE, IU, UPyD y Podemos. Algunos han recogido sus propuestas, o parte de sus propuestas, reformadoras en acuerdos adoptados por sus órganos internos en los últimos meses; otras las exponen de palabra, con la cautela inicial de que todas están aún sujetas a deliberación.

EL **Partido Socialista** viene hablando desde hace tiempo de la necesidad de reforma del texto constitucional. Baste recordar que fue el último gobierno socialista el que sometió a examen del Consejo de Estado la cuestión de

la reforma y que motivó el sólido Dictamen de 2006, bien que circunscrito a los cuatro temas que le había planteado el Gobierno. Pero en el Congreso de Sevilla de febrero de 2012 ya se trató el asunto, que fue objeto con posterioridad de la Declaración de Granada de julio de 2013 sobre el modelo territorial del Estado federal, asunto éste que fuera nuevamente debatido en la Conferencia Política de finales de ese mismo año. Desde la elección de la nueva dirección se han multiplicado las manifestaciones en favor de la reforma constitucional añadiendo a la principal apuesta por la federalización del Estado otras propuestas encaminadas al blindaje de determinados aspectos relacionados con el estado de bienestar junto a otras de menor calado.

UPyD, prácticamente desde su constitución como partido político, colocó la reforma en el frontispicio de su programa. Su apuesta por la reforma ha sido objeto de tratamiento en su Manifiesto Fundacional, en las “12 propuestas para sacar a España de la crisis” y en las resoluciones de los dos Congresos efectuados hasta la fecha por la organización. Tanto es así que el partido condicionaría su apoyo al Gobierno que salga de las urnas en 2015 a la reforma constitucional. Las propuestas básicas se refieren a la modificación del sistema electoral y al modelo de Estado federal –donde sus posiciones divergen de las de los socialistas, porque apuntan a una cierta reordenación restrictiva de las autonomías y una clara recentralización de competencias-, así como otras de menor alcance.

Izquierda Unida celebró una Conferencia federal sobre modelo de Estado en febrero de 2014 para definir el “Estado federal, republicano, plurinacional y solidario” por el que apuesta la formación, con reconocimiento del derecho de autodeterminación de los pueblos del Estado e incorporación de nuevos derechos al elenco de los que figuran en el texto de la CE.

Aunque **Podemos** no ha elaborado propuesta alguna de programa, más allá del presentado a vuela pluma con ocasión de las elecciones europeas del año pasado, se puede establecer, a partir de lo manifestado por sus líderes, que estarían por la fórmula de un estado federal, que permitiera el libre ejercicio del derecho a decidir, expresado a través de la celebración de referenda no vinculantes; desaparición del Senado; el reconocimiento de la iniciativa legislativa popular incluso para plantear la reforma constitucional, entre otras proposiciones.

PP y Ciudadans son los **partidos que no proponen reforma constitucional** alguna en sus programas. El **Partido Popular**, no está por la reforma constitucional. Por si hubiera dudas al respecto, el 13 de diciembre de 2014 ha organizado un acto especialmente simbólico en La Granja, en el que todos los barones autonómicos del PP han leído una Declaración de reivindicación de la Constitución que supone, práctica y políticamente, el cierre de puertas definitivo a la reforma que reclama la oposición y que algunos en el PP veían como algo a estudiar. El Presidente nacional del partido ha defendido en un tono de encendido patriotismo que la Constitución no precisa de modificación alguna porque es garantía de la estabilidad política del país frente a las "quimeras" y "ensoñaciones" de los nacionalismos. "En el PP no somos dogmáticos fundamentalistas, apoyaríamos una reforma si fuera necesaria en el futuro, pero para el PP no es negociable la soberanía nacional. Los españoles no necesitan propuestas para articular regiones que llevan siglos articuladas. Sobre la exaltación de las diferencias jamás se levanta nada útil", ha dicho.

El líder de **Ciudadans**, con ocasión del día de la Constitución el pasado seis de diciembre, ha defendido la "vigencia" de una Constitución que hay que "cumplir", y ha denunciado que el presidente catalán y el líder de ERC quieran convertir la Carta Magna en "papel mojado"

proclamando la independencia "desde un balcón", cuando la Constitución "no es la culpable de nuestros males, sino garante de derechos y libertades", afirmando que si PSOE y PSC propugnan una reforma federal de la Constitución es para "solucionar" sus problemas internos en el debate soberanista.

Finalmente, el **grupo de quienes parecen jugar otro partido** y, por lo tanto, no están interesados en cambiar las reglas del que juegan el resto de fuerzas políticas, lo forman los partidos nacionalistas. El nacionalismo catalán, representado por **Convergència i Unió**, jugó un papel destacado durante el proceso de Transición y la elaboración del texto constitucional apoyándolo masivamente en el subsecuente referendo, pero desde entonces acá ha efectuado una curiosa travesía del desierto desde el victimismo extractivo hasta el soberanismo disruptivo que lo ha colocado en una posición de ruptura sin retorno por lo que no está para nada interesado no ya en el cambio o modificación de la CE sino ni siquiera en la CE misma, aunque si la "oferta" resultara oportuna para sus intereses podría retornar a su tradicional nacionalismo fenicio.

ERC, por el contrario votó contra la CE de 1978 y, aunque ha atravesado por períodos de mayor colaboracionismo que otros, en estos momentos está más interesada en la independencia y en la futura Constitución del Estat Catalá.

El **PNV**, que ya había pedido la abstención en el referéndum de 1978, apoyaría una reforma de la Constitución si reconociera a Euskadi como nación y a los vascos su derecho a decidir su futuro. Según declaraciones de sus portavoces parlamentarios en las Cortes, consideran que tras las elecciones generales previstas para este año, que, previsiblemente, será cuando se acabe la mayoría absoluta unipartidista y se

abra un escenario que permita abordar una reforma constitucional con garantías de salida que ahora no se dan, aunque en opinión del Presidente del partido, la reforma sería "más útil para organizar el Estado español que para resolver los problemas vasco y catalán; pero sería útil para esto último si superara el café para todos de la Transición".

Y, por último, para el conglomerado de fuerzas de la llamada izquierda abertzale, **EH Bildu y demás fuerzas**, creen que la reforma constitucional viene "tarde y mal" y, por tanto, están en la misma posición de no "jugar" el match.

No será descabellado, pues que a la próxima campaña, a esta campaña electoral, la de 2015, todos los partidos, salvo el PP, concurrirán previsiblemente con propuestas para reformar la Constitución de 1978.

¿Por qué queremos cambiar la Constitución?

No existe una idea clara acerca del motivo por el cual queramos modificar o reformar la CE, o, al menos, no hay unanimidad en torno a una idea o motivo concreto, aunque si se ha ido perfilando una mayoría considerable de opiniones que justificaría el cambio constitucional asociado a la reordenación del modelo territorial. Voy a apuntar algunos de los motivos que se han venido esgrimiendo para pedir y justificar la revisión de nuestra Constitución.

a) El transcurso del tiempo

La Constitución Española envejece. Es una cuestión de la que se habla cada vez más; en esto coinciden todos los partidos y los expertos en Derecho Constitucional. No solo por la obsolescencia del texto sino porque algunos

de sus preceptos han caído en desuso. El veredicto es claro: Necesita un lifting.

Este es un viejo mito de la teoría política y constitucionalista. No hay constancia de que se haya cambiado nunca una constitución simplemente porque sea muy vieja o porque lleve mucho tiempo en vigor, o en desuso. El tiempo, la obsolescencia, el desuso no han sido ni son motivos para el cambio (podría citar casos en los que se mantienen legislaciones a pesar de su vetustez y su desuso). Lo que no quiere decir que no sea un recurrente tema en la teoría y en la práctica política.

En los albores mismos del constitucionalismo liberal ya se planteó la polémica en la famosa controversia entre Jefferson y Madison. Jefferson, sobre la base de supuestos cálculos matemáticos a los que era tan aficionado, desde su retiro dorado parisiense, donde ejercía de embajador de los neonatos Estados Unidos, estableció una cabalística cifra de duración de las Constituciones: 19 años, que era más o menos lo que él mismo consideraba que abarcaba una generación. Frente a esta postura, Madison era partidario de la permanencia de las constituciones. Aquí ya aparece formulada la polémica entre constitucionalismo formal y democracia, a la que luego me referiré, que no otra cosa se esconde bajo la neutra envoltura de la duración temporal de las constituciones.

En España llueve sobre mojado porque la historia política y constitucional de los dos últimos siglos se ha visto recorrida por una profunda inestabilidad: nueve textos constitucionales, algunos de los cuales solo duraron dos o tres años a lo sumo, sin contar con los proyectos que no vieron la luz que no fueron pocos; tres guerras civiles en el siglo XIX y una verdaderamente traumática en el siglo XX; dos periodos dictatoriales, uno de ellos de casi 40 años, y dos Repúblicas de corta duración y de final infeliz, la

última desembocando en un periodo convulso y oscuro de nuestra historia.

Se comprende, pues, que todos quisiéramos vacunarnos de lo que Agesta llamó "la fiebre con que el siglo XIX devoró las constituciones" y cuenta la anécdota de uno de los viajeros de la España romántica, Gautier, que durante su visita a España en 1840, al leer sobre la piedra de un antiguo edificio un letrero que titulaba en cal "Plaza de la Constitución", hace un agudo comentario: "esto es una Constitución en España: una pellada de yeso sobre granito". Y no solo fue Gautier, también Richard Ford reparó con su habitual ironía en la fragilidad de las constituciones españolas y se hace eco de una anécdota que le contó Borrow, el viajero incansable propagador de la Biblia protestante, sobre la petición que un alcalde "ilustrado" dirigió a Bentham, de quien se confesaba lector.

Esta visión crítica sobre nuestro pasado constitucional, también estuvo presente durante el debate de 1978. Herrero de Miñón calificó de "hemipléticas" a ese rosario de constituciones –en especial a las Constituciones de 1876 y 1931- y "muy útiles para ser utilizadas como armas arrojadas por la mitad de España frente a la otra media, pero en las que no podía verse reflejada la España integral y total".

Deudores de ese mito de la permanencia constitucional fueron nuestros constituyentes, cuando se lamentaban de la disruptiva historia del constitucionalismo en España, como hizo Emilio Attard, diputado valenciano por la UCD, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, al inicio de la sesión constitutiva de la misma, el viernes 5 de mayo de 1978, para dar comienzo al debate del proyecto de Constitución, decía solemnemente, con cierto aire a lo Fray Luís de León, que "hoy vamos a

reanudar el tracto sucesivo constitucional tantas veces interrumpido en nuestra Patria", para, a continuación, afirmar que "No aspiramos a hacer un Constitución centenaria. Nos contentaríamos con que hiciéramos una Constitución que fuera hábil y practicable para los españoles, los pueblos, las regiones, los países y las nacionalidades de España, en términos hábiles para crear la España, una e indivisible, que todos anhelamos"

Y en esa misma línea, **Peces-Barba**, representante del PSOE, pedía que "la Constitución tiene que ser estable; debe tender a permanecer, pero son precisamente las constituciones más flexibles las que han tenido más permanencia". Y el representante de Alianza Popular, **Fraga**, se pronunciaba en su habitual modo singular: "Es evidente que la Constitución no puede ser un metálico cinturón de castidad, pero tampoco un bikini en el que, como suele decirse, se exhibe todo menos lo esencial; tiene que ser un equilibrio y ese equilibrio se encuentra en todas las partes del proceso de reforma". Y solo citaré, finalmente, a **Carrillo**, que declaraba con la modestia del recién admitido: "Se trata de lograr una Constitución que dure, que no sea fácilmente empujada por cualquier vendaval. Aunque no sea perfecta, que nos dé cobijo a todos y sea sólida. Quizá la práctica nos haga ver defectos que necesitan corrección. Tiempo habrá para verificarlo [...] sería menester que los mecanismos de modificación resultaran menos rígidos".

Pero el tema, más allá de su inicio en el temprano constitucionalismo liberal americano y más acá de la historicidad española a la que acabo de referirme, ha seguido vivo en la teoría y el debate político. Una prueba, el reciente estudio que han publicado Elkins, Ginsberg y Melton, "The Endurance of National Constitutions" (Cambridge, 2009), en el que, partiendo de una comparación entre la vida de las personas y la de las

constituciones, sobre la base de que una larga vida es una vida mejor y que la supervivencia es el éxito, afirman que una larga esperanza de vida es el mejor indicador de la salud constitucional y, correlativamente, cuanto más tiempo dura una constitución es mejor la salud constitucional de la nación. El ejemplo, la Constitución americana que perdura desde hace 227 años y no tiene visos de que se vaya a quebrantar su probada longevidad.

Con independencia de lo criticable que sea ese recurso al "biologismo" constitucional (no tengo claro que una larga vida sea de más calidad y de que los autores fundamentan su estudio en un trabajo laborioso de análisis de 935 textos constitucionales, de doscientos estados-nación diferentes, durante un período de más de doscientos años, para llegar a la conclusión de que en las democracias las constituciones tienen una duración promedia de 21 años, que el mayor riesgo de mortalidad (hazard rate) se sitúa en torno a los 17 años, que ese riesgo se amortigua con el paso del tiempo y se hace casi mínimo cerca de los 50 años y que "la esperanza de vida de constituciones, en todo caso, ha disminuido en los últimos doscientos años [de tal manera que] a diferencia de las de los seres humanos, la salud constitucional no está mejorando con la modernidad").

Todo este aparato documental para dar respuesta a la preocupación respecto a la duración de las constituciones nacionales, no es más que un importante arbotante de soporte a la concepción extrema del constitucionalismo liberal formal, que consagra las constituciones como "pactos formales entre las elites" por encima de las exigencias de la propia democracia que las habilita. En definitiva, no es más que la culminación de una concepción conservadora de la democracia y la teoría constitucionalista. Por eso, cuando se habla de reformar la constitución porque está obsoleta

inmediatamente surgen los cantores de las excelencias de la longevidad constitucional, es decir, de la permanencia del statu quo, del pacto o equilibrio que en un momento lograron las élites. La Constitución, noli me tangere. No es el tiempo, es la ideología.

b) La brecha generacional

Se ha extendido una especie de mito en torno a la idea de que las generaciones jóvenes actuales no votaron la Constitución y que esa es la causa del desapego hacia el texto constitucional e, incluso, la puesta en cuestión del pacto social que le dio legitimación. Por tanto, las generaciones que no se ven reconocidas en la CE claman por su reforma.

Nunca he sido muy partidario de utilizar el concepto de generación porque me ha parecido un constructo más encubridor que clarificador en el debate político. Las generaciones no se suceden unas a otras sin solución de continuidad, sino más bien al contrario las generaciones se superponen, se entrelazan, se imbrican unas a otras. Hablar en nombre de una generación es, por tanto, hablar en nombre de una parte, de una parte con delimitación difusa e inconcreta, de la sociedad. Puede ser un concepto romántico propio de la literatura o de la utopía, pero no parece apropiado para la teoría y la práctica políticas.

Tuvo su entrada en el constitucionalismo, también, de la mano de Jefferson, con su idea de que las constituciones deben ser reescritas por cada generación, expresada con una importante carga emocional, cuando proclamaba que: "La tierra pertenece a los vivos [...] los vivos tienen la tierra en usufructo; y los muertos no tienen poder ni derechos sobre ella. La porción que ocupa un individuo deja de ser suya cuando él mismo ya no es, y revierte a la sociedad [...] ninguna sociedad puede

hacer una constitución perpetua, ni tan siquiera una ley perpetua. La tierra pertenece siempre a la generación viviente: pueden, por tanto, administrarla, y administrar sus frutos, como les plazca, durante su usufructo [...]". "Algunos contemplan las constituciones con una piadosa reverencia, y piensas que son como el Arca de la Alianza, demasiado sagradas para tocarse. Atribuyen a los hombres de las épocas precedentes una sabiduría más que humana y suponen que lo que hicieron está fuera del alcance de toda enmienda" (Carta a Madison, 6 de setiembre de 1789).

En el fondo, expresado con un lenguaje poético, lo que está defendiendo Jefferson en esa famosa carta no es otra cosa que su posición a favor de un republicanismo democrático movilizador y participativo frente a las posiciones del constitucionalismo liberal radical. Nuevamente, no son las generaciones, es la ideología

c) El impacto de la integración europea

Cuando se debatió y aprobó la CE, España no formaba parte de las entonces Comunidades Económicas Europeas, ni éstas habían evolucionado hasta convertirse en la actual Unión Europea. Al mismo tiempo, la dinámica de la Unión y la reacción de esta ante la crisis, nos han situado en un espacio y en una tesitura cuyas repercusiones los constituyentes no pudieron ni siquiera imaginar.

Para empezar, en aquellos momentos la CE respondía al clásico esquema del constitucionalismo del Estado-nación, donde la Constitución era el cuadro de mandos jurídico del sistema basado en el poder soberano de los estados. Hoy ese esquema ha saltado por los aires; las cosas ya no son así. Y empezaron a no serlo desde que en 1979 el Estado español ratificase el Convenio Europeo de Derechos Humanos y, sobre todo, desde que en 1986

ingresase en las Comunidades Europeas. La vida jurídica española, desde ese instante, no se rige exclusivamente por la Constitución nacional, sino que otras normas determinan materialmente su constitucionalidad.

Aunque la Constitución había previsto ya que pudiera producirse la incorporación española al proceso de construcción europea en marcha, mediante el artículo 93, la aceptación del acervo comunitario y su penetración en el derecho nacional ha terminado desbordando las timoratas previsiones iniciales dictadas en la prudencia de la preservación de la soberanía del Estado español. No hace falta mirada de especialista, para ver cómo hoy en día una parte –y no de menor importancia- de los poderes del Estado deja de gestionarse directamente por las autoridades nacionales, sometiéndose a la acción de un ente supranacional y rigiéndose por normas dictadas por éste desde Bruselas. Entiendo que ese era realmente el espíritu del artículo 93.

Pero me interesa resaltar ahora un fenómeno que tiene relación con el tema de la reforma que estamos debatiendo hoy. No es otro que el de la profunda transformación que están experimentando un nada desdeñable número de previsiones contenidas en la CE y que han terminado por producir, en palabras del profesor Barrero Ortega de la Universidad de Sevilla, una verdadera “mutación constitucional”: “El texto constitucional no ha cambiado formalmente, ni se añadió ni se quitó nada, si bien es claro que ha quedado hondamente transformado. Y todo se ha hecho por el cauce previsto en la propia Constitución, el artículo 93”.

El resultado es que muchas previsiones constitucionales se han visto afectadas por ese proceso de integración europea y que el centro de decisiones transcendentales se ha desplazado desde las instituciones nacionales a las europeas, desde Madrid y las Comunidades Autónomas

hasta Bruselas y Estrasburgo. Y en donde más ha visto afectada la Constitución ha sido en el Título VIII, arruinando la ya de por sí endeble distribución competencial que en el mismo figuraba.

Como dice el profesor Barrero, “no se ha tocado la Constitución y, sin embargo, el sistema constitucional se ha transformado de forma sustantiva. Además, se trata de un proceso abierto, de una «mutación continuada», que van revalidando sucesivas leyes orgánicas ante cada cambio de los Tratados”.

Y la transformación se inicia ya con el cambio de interpretación del mismo artículo 93, que de “cauce privilegiado para la interconexión” entre la Constitución de 1978 y el Derecho comunitario la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, del Tribunal Constitucional ha cambiado su doctrina para permitir la asunción por nuestro ordenamiento del principio de la primacía del Derecho comunitario sobre el nacional sin necesidad de proceder a la reforma constitucional.

Probablemente esta reorientación de la doctrina constitucionalista del TC hubiera ameritado sobradamente la reforma del texto de la Constitución para evitar la situación un tanto pintoresca y anómala de que los jueces españoles tengan que dar prioridad a las normas comunitarias sin que haya asidero formal en el propio texto de la Constitución, con lo que ello supone de una cierta pérdida o minoración de la normatividad de la misma.

Y todo ello desde la perspectiva futura de la evolución de la Unión Europea. Todos somos conscientes que el proceso de conformación de la Unión no ha llegado a su cristalización definitiva, que estamos viviendo un proceso realmente constituyente que va a eclosionar en los

próximos años y que deberíamos estar constitucionalmente preparados para ello.

d) El centrifugismo nacionalista

Las constituciones son instrumento para solucionar los retos que en cada sociedad se plantean. La CE de 1978 se encontró con una serie de retos entre los que no era menor el de la distribución territorial del poder y a la resolución del mismo dedicó el Título VIII. Transcurridos más de treinta y seis años desde su aprobación, se puede afirmar que no solo no se ha resuelto el tema, en especial por lo que respecta al encaje de Cataluña y País Vasco, sino que se ha agravado, hasta el punto de convertirse en uno de los factores exógenos justificadores de la reforma, por utilizar la terminología que usan Elkins, Ginsberg y Melton en el trabajo antes citado (donde distinguen entre factores endógenos –básicamente los relacionados con el diseño del propio cuerpo constitucional, y de los que no es el momento ni la ocasión para que me refiera en extenso a ellos- y los exógenos, como crisis económicas, políticas , sociales o quiebra de las instituciones, etc.).

Desde luego que no se trata, para expresarlo en términos orteguianos, de un tema “nuevo” sino más bien de un “viejo” tema político. Por descontado que no es hora de entrar aquí en los remotos antecedentes del problema ni en profundizar en cuestión tan compleja (aunque quizás sea asunto que deba ser tratado por la Academia de modo monográfico, porque presente y requetepresente si que va a estar en el horizonte político más inmediato), solo consignar que, con ocasión del debate del Estatuto de 1932 en pleno régimen republicano, este asunto protagonizó uno de esos momentos de escasa brillantez que nos suelen brindar los debates parlamentarios, con el enfrentamiento de dos de nuestros mejores intelectuales, Azaña y Ortega, sosteniendo cada uno sus posiciones

encontradas: Azaña, más por la creencia de una definitiva solución del problema, Ortega por la escéptica y desengañada "conllevarza" mutua. Curiosamente, en ese debate Azaña dejó para la posteridad una frase que pudiera ser premonitoria en estos momentos, la idea de que "todos los problemas políticos, tienen un punto de madurez, antes del cual están ácidos; después, pasado ese punto, se corrompen, se pudren". Como se suele decir, el texto lo dice todo y casi no admite comentario.

Coincidiendo con el día de la Constitución del pasado diciembre, Santos Juliá publicó un artículo en El País titulado "Alegato por una reforma de la Constitución" en el que abogaba por la reforma para intentar una última posible solución al llamado problema territorial. Recordaba que en el momento de la elaboración de la Constitución veníamos de una dictadura que nos había hecho mirar con un cierto desdén y alejamiento a la nación "ahitos de la única, católica, verdadera nación española, vagamos durante años con hambre de Estado democrático. Estado y valores correspondientes a la ciudadanía política: libertad, democracia, garantía de derechos, justicia, nos importaban infinitamente más que los valores atribuidos a la identidad nacional". Y creímos que la solución podría estar en el estado de las autonomías, que, de alguna manera, era continuador del estado integral republicano aunque, como explica Juliá, invirtiendo el principio dispositivo: "No era el Estado el que establecía y llenaba de contenido la autonomía de nacionalidades y regiones, sino estas las que veían reconocido por el Estado una especie de derecho ancestral".

A la República no le dio tiempo de mostrar las virtualidades de su modelo territorial regionalizado, pero a la democracia actual sí. Como escribe Juliá, "desde la aprobación de sus estatutos, las élites políticas y los gestores de la cultura dispusieron de un libre y continuado

poder de Estado que ejercieron, con mayor o menor intensidad, al servicio de la construcción de identidades diferenciadas". A la altura de los treinta y seis años de Constitución, no podemos culpar al texto de los males de la patria -sería muy decimonónico el hacerlo- por eso Juliá es tajante: "ha sido esa política, no la Constitución ni el sistema autonómico finalmente alumbrado, la que nos ha traído al punto en que estamos y que, a la vista de los nuevos estatutos de autonomía promulgados en la primera década del [presente] siglo, podría definirse como inversión radical de las preocupaciones que dieron origen a la Constitución: ahora, lo que nada importa es el Estado, aplicados como están todos los poderes regionales a la construcción de naciones".

La solución no es fácil –como reconoce el citado historiador, aunque él abogue por ofrecer una-, pero de algo nos habremos curado: no deberíamos abandonarnos más a los cantos de sirena de un inexistente centripetismo nacional español y ser conscientes que el futuro deberíamos construirlo sobre la base meridianamente palmaria del centrifuguismo de la idea de España que caracteriza las relaciones entre las distintas partes del Estado.

Y este sí que es un motivo más que suficiente para la reforma de la Constitución española de 1978. Así se percibe por la sociedad, tanto que son un río incontenible la cantidad de estudios, manifiestos, encuestas, publicaciones y propuestas que están apareciendo en los últimos tiempos sobre la necesidad de modificación de nuestro modelo territorial.

e) La crisis ha puesto en el orden del día la reforma constitucional

Entre los factores exógenos que pueden provocar el cambio constitucional, es común señalar como el más

decisivo el de situaciones de crisis profundas. Desde hace ocho años venimos padeciendo una crisis que, aunque en su inicio apareció como financiera circunscrita a las hipotecas subprime norteamericanas, ha devenido en lo que los analistas no dudan en calificar como una crisis sistémica, es decir, económica, social, institucional, política y moral de las sociedades avanzadas y, más en concreto, del occidente europeo.

Los efectos de la crisis han sido devastadores. En apenas un octenio ha saltado por los aires el pacto reparador que a partir de la segunda posguerra mundial abrió, con la implementación del estado de bienestar, uno de los períodos de desarrollo más igualitarios de la historia; han desaparecido prácticamente las clases medias y se han precarizado las clases trabajadoras; han quebrado naciones, caído gobiernos de todo signo y condición; se han hundido partidos políticos y organizaciones sindicales; los Estados y las políticas se han inmolado en el altar del austericidio y el poder de los mercados; las sociedades se han ensimismado en sus fronteras y los pueblos y ciudadanos han renunciado a buena parte de las señas de identidad largamente construidas en torno a la tolerancia, las libertades y los derechos fundamentales...

No es de extrañar, pues, que estas circunstancias hayan desatado la indignación popular y colocado al frente de las reivindicaciones la exigencia de mayor democracia, más democracia participativa frente al formalismo de la democracia representativa. Y volvemos a encontrarnos con la polémica central a la que ya me he referido: la oposición entre el constitucionalismo liberal y la democracia, entre el formalismo y el legitimismo material de las constituciones.

De la vieja controversia entre Jefferson y Madison salió triunfadora la posición madisoniana a favor de la

permanencia de las constituciones. La idea básica del constitucionalismo contemporáneo es desde entonces que las constituciones no son obra de un momento sino que son la ley superior que atesora los principios y valores que cimientan la democracia misma y por ende deben permanecer más allá de los consensos puntuales porque son la expresión del "pacto social" mismo y la garantía del propio sistema democrático. Por tanto, las constituciones deben ser tocadas lo mínimo posible porque en su conjunto o en partes específicas de su texto se contienen, en expresión jeffersoniana, poco menos que el arca de la alianza. En esa posición, con matices, desde pronunciamientos más conservadores hasta más aperturistas, se pueden considerar las aportaciones al debate político y constitucionalista contemporáneo, desde Schumpeter, Joseph Nye, Robert Dahl, Dworkin, o los mencionados Elkins, Ginsberg y Melton, o las más aperturistas de Akhil Reed Amar, Stephen Holmes o Bruce Ackerman.

Pero la crisis ha puesto en valor las posiciones más legitimistas de la democracia, desde el revival de Jefferson, del que se destacan ahora sus posiciones democráticas más radicales y próximas a un republicanismo democrático, sus propuestas atrevidamente innovadoras, como la necesidad de un consentimiento ciudadano permanente para legitimar las decisiones políticas, la necesidad de reforma continua de las constituciones, los mandatos breves, la revocación de los representantes, la desconfianza en la fuerza de la riqueza sobre la consideración del interés general, el compromiso ciudadano, la elección popular y revocación de jueces, la confianza en el pueblo.

Así, la concepción de la democracia como gobierno de todos por todos y no para todos ha puesto en la picota a la democracia representativa que había minimizado la participación de la ciudadanía al mero juego de la

elección periódica de los funcionarios electos y convertido la política en poco menos que una farsa en la que solo actuaban los partidos del sistema. Ahí está el pensamiento de los Castoriadis, Frank Michelman, Michael Hardt, Toni Negri y Allan Hutchinson, entre otros, que han terminado prestando consistencia teórica al movimiento de la indignación y la protesta que recorrió buena parte del mundo occidental a partir de 2011. Y que está en la base de las posiciones de los partidos griego y español, Syriza y Podemos, y sus pretensiones de iniciar un proceso constituyente que acabe con los bipartidismos “secuestradores de la voluntad popular”.

De manera que volvemos a encontrarnos ante el gran reto de reforma –o cambio– de la Constitución como algo frente a lo que no podemos adoptar la posición del avestruz.

Entonces, ¿hay que reformar la Constitución?

A la vista de lo dicho hasta aquí, parece que hay una mayoría social y política proclive a la reforma de la Constitución. Si eso es así, ¿por qué no está en marcha la reforma de la Constitución? Sin duda que hay serios obstáculos para ello. Por eso, me gustaría dejar apuntados siquiera algunos mitos que se han extendido en torno a la posible reforma de la Constitución española.

a) El miedo a la reforma

El miedo a la reforma de la CE forma parte de la especie general del miedo al cambio y constituye un elemento esencial del ADN de las posiciones más conservadoras. Por eso no es de extrañar que desde ese sector de la sociedad se alcen voces en contra de la modificación, de cualquier modificación, constitucional.

En la Introducción al Informe para el Debate elaborado por veinte profesores constitucionalistas, coordinado por Javier García Roca, titulado "Pautas para una reforma constitucional", publicado en diciembre de 2014, se sale al paso de este mito urbano de modo tajante: "La reforma constitucional no es un abismo o precipicio. Un accidente que previsiblemente nos aboque a un desastre difícil de superar. Una situación en la que quepa esperar una caída de la nación que provoque un daño irreparable. El temor a equivocarse podría estar atenazando a algunos de nuestros representantes e impedir la reforma. Cualquier reforma constitucional no es una camino sin retorno".

En realidad, ese miedo puede tener hasta una justificación historicista, si se quiere: en España, que tenemos, después de ingleses y franceses, la más rica historia constitucional de todo el continente europeo, no tenemos, sin embargo, tradición de reformas constitucionales. Nunca hemos procedido a una reforma de una Constitución, siempre hemos sustituido una por otra (solo reparar en las dificultades con que los políticos de 1834 se encontraron en su afán de reformar la Constitución Cádiz, o los de 1845 con respecto al Estatuto Real, que desembocaron finalmente sendas nuevas constituciones). En parte por los avatares de la vida política española y en parte, también, por la rigidez del procedimiento de reforma que instauró la constitución gaditana y de la que somos deudores en la de 1978 de una extremada rigidez para la realización de reformas.

b) La desconfianza entre los partidos

La desconfianza entre los partidos se constituye en este momento en el principal obstáculo para la reforma constitucional. Es evidente que en el contexto actual hay un clima de desconfianza generalizado. Todos admiten el problema, aunque solo el PP lo ve insalvable. Pedro

Gómez de la Serna, portavoz del PP en la Comisión Constitucional del Congreso, opinaba hace poco que “falta la condición fundamental para poner en marcha un proceso de reforma. La condición que sí ha existido en otros países: la lealtad”, deslealtad sobre todo, afirma, por parte de CiU; pero también la “incógnita” que percibe en el PSOE actual.

Es verdad que la lealtad es importante para los consensos políticos, como ya decía Cicerón, en su diálogo “Sobre la amistad”, en el siglo I antes de nuestra era, “Nada es estable si es desleal”. Desde luego que las deslealtades existen y las desconfianzas mutuas también, nadie está libre de ellas. Pero la lealtad se negocia y se pacta. No puede ser un obstáculo insalvable, porque estaríamos negando la condición primera de toda acción política, la de lograr cristalizar lealtades en torno a proyectos.

c) El momento es distinto al de 1978

Este es otro importante mito que se ha extendido entre nuestros políticos, expertos y opinadores. Quienes sostienen esta posición creen que la Constitución del 78 fue elaborada con uno de los consensos más amplios de nuestra historia y que ahora no estamos en onda, no se dan las condiciones para repetirlo.

Sin duda que las circunstancias no son las mismas. La historia no se repite, aunque se parezcan demasiado unos momentos a otros. Ni las fuerzas políticas en escena son las mismas, ni los problemas y retos de la sociedad son los mismos, ni las condiciones que cristalizaron en los consensos del 78 son los mismos. Ni partimos de cero como entonces. Pero nada de lo dicho debe ser obstáculo para la reforma de la Constitución.

Los consensos nunca son un a priori, siempre son el resultado de la negociación, son un a posteriori. No se

puede pretender que cada fuerza política presente un texto consensuado de antemano porque eso es sencillamente caer en el esperpento. Es preciso abrir el proceso, debatir, negociar y acordar. El acuerdo será el consenso necesario de la y para la reforma de la Constitución.

d) La reforma no es necesaria

Dos líneas argumentales coinciden en la innecesaridad de la reforma constitucional. Unos piensan que la CE es una de nuestras mejores obras constitucionales, que no está necesitada de reformas, que aún tiene virtualidad para otros treinta años de vigencia (Peces Barba, en el treinta aniversario de la CE) o, más recientemente Herrero de Miñón destacando las virtualidades de nuestra Constitución, concebida con el suficiente grado de ambigüedad como para adaptarse a las circunstancias cambiantes sin necesidad de reformar el texto, constitución "epicena" la llama (recordando las famosas intervenciones de Ortega en el debate parlamentario del texto republicano de 1931, aunque en aquella ocasión lo hiciera para alertar sobre los "peligros de una constitución epicena" y no como una "virtud" como lo hace ahora Herrero). Creo que no debemos dejarnos morir de éxito, ni perder de vista que las sociedades, más que por la economía, mueren por las instituciones.

Otros consideran que hay cosas más importantes y urgentes que la reforma constitucional, que la reforma es difícil y puede ser traumática. Si consideramos la CE como un simple "papel" jurídico, desde luego que hay cosas más importantes de las que ocuparse ante que de escribir "papeles", pero no es el caso. No conviene equivocarnos: ambos aspectos son inseparables. La verdad es que ni la democracia en sí misma ni las leyes – y, por tanto, la Constitución– solucionan por sí los problemas sociales, no crean empleo, no prestan los

servicios de sanidad, educación , dependencia, no son el estado de bienestar. Pero no admite duda en contrario que la democracia y la Constitución ayudan a la resolución de los problemas. Una constitución buena, un buen marco de convivencia constitucional favorece la resolución de los retos de la sociedad.

e) Reforma frente a ruptura

Siempre que se pone sobre la mesa el tema de la reforma constitucional, reaparece la vieja polémica entre ruptura y reforma. Hasta cierto punto es triste esa falta de tradición constitucional reformadora a la me refería antes, porque si ahora volvemos a plantearnos el tema como en la transición es que no hemos aprendido nada, es que no hemos avanzado.

Entonces éramos rupturistas con respecto al régimen dictatorial: teníamos que romper con la dictadura, por lo que a trancas y barrancas logramos convertir el proceso en rupturista, porque teníamos que dotarnos de un texto constitucional del carecíamos. No servía lo anterior, porque, a pesar del esfuerzo “racionalizador” de profesores e intelectuales del régimen, no había una Constitución democrática.

Ahora es distinto: vivimos en una democracia y tenemos una Constitución que han propiciado un largo período de paz y prosperidad antes de entrar en el túnel del octenio negro. La democracia, por esencia, es el único sistema que permite canalizar el cambio sin rupturas, el cambio pacífico. Y como quiera que las constituciones no son textos poéticos sino que responden a la necesidad de resolver los retos y problemas de la ciudadanía, ahora, frente a 1978, contamos con los instrumentos necesarios para efectuar la adaptación de democracia y constitución a los cambios operados en la sociedad española durante estas décadas.

La reforma pues, es una decisión política, que, como dicen los autores del libro "Pautas para una reforma constitucional", no puede venir de "la labor de académicos sino de políticos, pues se trata esencialmente de la decisión política por antonomasia". Y añadido, de políticos y ciudadanos.

Pero conviene no olvidar que estamos en una sociedad madura, de democracia avanzada. Y tenemos que ser conscientes, asumir que estamos en el siglo XXI, que formamos parte de la Unión Europea, que pertenecemos a la franja más desarrollada del mundo civilizado. No podemos resucitar nuestros viejos demonios del catastrofismo, dejándonos llevar por "los discursos maniqueos que fomentan la irresponsabilidad", como decían Arruñada y Lapuente en reciente artículo de prensa.

Solo nos será válido ayudar a que el debate se encauce en el buen camino que nos lleve a resolver los retos de la sociedad española actual, teniendo en cuenta que sería beneficioso abandonar el rígido constitucionalismo actual en aras de otro facilitador de una democracia más robusta; coherente los cambios constitucionales necesarios con el más elemental principio de seguridad jurídica; lograr la convivencia pacífica, leal y solidaria de las distintas unidades territoriales que conforman España, logrando un eficaz modelo territorial, y asegurar constitucionalmente los instrumentos constitutivos del estado de bienestar.

Sin traumas. Siendo conscientes de que ni una Constitución debe ser flor de un día ni vivir eternamente como la milenaria planta ornitorringo que crece en los desiertos de Angola y Namibia. Que entre el artículo 136 de la Constitución de México de 1917 que poco menos que constitucionaliza que las puertas del infierno no prevalecerán contra ella o la flexibilidad a ultranza de la

Constitución de Cúcuta de 1821, de la Gran Colombia, hay términos intermedios satisfactorios.

Y en cualquier caso, no perder de vista que no hay obra perfecta, por lo que nos deberían servir las reflexiones con las que Benjamin Franklin cerró las deliberaciones sobre la Constitución americana, en su famoso "Discurso a la Convención", en 1787: "Así, pues, apruebo esta Constitución, porque no espero nada mejor y porque casi estoy seguro de que es la mejor. La crítica que he hecho de sus errores la sacrifico al bien general. Jamás diré una sola palabra de esta crítica fuera de aquí. Dentro de estos muros han nacido y dentro de estos muros morirán".

Muchas gracias

Félix Muriel Rodríguez,

29 de Enero de 2015

5.- LA ETERNA HERIDA. LA CORRUPCIÓN COMO RELATO DE UNA ESPAÑA FRACASADA

LA ETERNA HERIDA. LA CORRUPCIÓN COMO RELATO DE UNA ESPAÑA FRACASADA

Embarcados en la nave de la dialéctica hegeliana, en una espiral que nos permite recuperar, desde otro nivel de desarrollo, abismos pasados y sueños inalcanzados, España, cada cierto tiempo, recupera su estado depresivo y torna a verse llena de miseria y necesitada de redención y profundo cambio. Numerosos textos han tratado desde la historiografía estos movimientos cíclicos, sobre todo los que comienzan con la invasión francesa. Yendo al presente, la crisis económica que desde 2008 nos azota ha sido el reactivo que ha vuelto a generar la reflexión lúcida, a veces, y pesimista, casi siempre, sobre la situación real del país y sus posibilidades de alcanzar el bienestar y prestigio de los países líderes en nuestro entorno. Recuperando el espíritu regeneracionista, algunos autores han emulado a Joaquín Costa o Lucas Mallada y han escrito textos de notorio pesimismo y ácida crítica hacia un marco social e institucional que entendían funesto para el desarrollo del país. Así, hemos podido leer *El dilema de España* de Luis Garicano, *Qué hacer con España* de César Molinas, *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, del colectivo Politikon, o *España estancada. Por qué somos poco eficientes* de Carlos Sebastián, entre otros muchos. De estos textos hemos podido aprender que el origen esencial del "mal" de España no está en los genes, ni en

factores culturales atávicos, sino en el erróneo diseño de una gran parte de nuestras instituciones políticas, económicas y sociales. El neo-institucionalismo económico ha sido, sobre todo, el referente teórico que ha dado fundamento a estas críticas.

El estudio de estas instituciones en profundidad y de cómo generan en nuestro país incentivos y desincentivos productores de equilibrios ineficientes se ha convertido en una auténtica veta para la producción científica en las ciencias sociales y jurídicas. También, como es lógico, otro gran conjunto de textos (o los mismos estudios que analizan las patologías) han empezado a realizar propuestas de rediseño institucional para conseguir que las instituciones españolas produzcan cooperación y desarrollo en lugar de despilfarro y abuso. La aprobación en la legislatura 2011-2015 de numerosas normas que trataban de reducir la corrupción y promover la integridad de nuestras administraciones ha generado, por ejemplo, un conjunto de textos que nos permiten entrar en los vericuetos de la vieja y la nueva normativa y sus posibilidades y errores. Con una visión más pluridisciplinar se han publicado recientemente dos libros de gran calidad e importancia. El primero es el del profesor Rafael Jiménez Asensio, titulado *Los frenos del poder* (Marcial Pons-Ivap, 2016). Por razones de espacio no puedo extenderme en realizar una crítica extensa de este excelente texto, simplemente quisiera dejar constancia de cómo el autor realiza un detalladísimo y erudito repaso histórico y conceptual de las teorías y prácticas de la separación de poderes y de los sistemas de frenos al poder para, a partir de ellas, analizar el papel de los partidos políticos, los tribunales constitucionales y las instituciones autónomas e independientes en la configuración del actual marco de tensiones entre poder y control. Con todo ello, realiza una defensa de las políticas y prácticas de buena gobernanza como la forma actual de, respetando el marco institucional

democrático, fortalecer los controles sobre el poder y, al tiempo, generar mayor desarrollo económico. En su epílogo se pregunta el autor si España es un país sin frenos al poder, su respuesta es bastante clara: España carece de un sistema eficaz de control del poder y está bastante alejada aún de sistemas de buena gobernanza. La dependencia del sendero histórico, el clientelismo asentado en las relaciones políticas, la *partitocracia* existente en el nombramiento de los responsables de los órganos de control son alguna de las causas resaltadas. La conclusión es clara, necesitamos mejor política y mejores políticos para llevar adelante el cambio. Por desgracia, Jiménez Asensio no nos da guías sobre cómo conseguir ese milagro.

El segundo libro es el coordinado por el profesor Francisco Llera, titulado *Desafección política y regeneración democrática*. Este texto es el fruto del trabajo de un grupo de científicos sociales convocados bajo los auspicios del profesor Benigno Pendás, director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales –organismo que es, además, quien ha publicado la obra en 2016-, y que tenía como fin analizar el fenómeno de la desafección política en España y de tratar de ofertar un conjunto de medidas de regeneración democrática para su eventual uso por el Gobierno.

Este texto, para empezar, nos cura de la enfermedad del aislamiento, mostrándonos cómo los problemas que asolan a España son bastante parecidos a los que asolan a algunos otros países europeos. Ello no nos lleva a aceptar que el mal de muchos nos consuele, antes bien, nos permite entender mejor fenómenos de fondo y comparar situaciones a efectos de una distinción analítica más exigente. El diagnóstico incorpora, así pues, un fuerte componente comparativo, con análisis del contexto externo. Esta visión del entorno nos permite comprender que hay factores comunes a todas las

democracias avanzadas que explican la creciente desafección en las democracias de nuestro entorno: la obsolescencia funcional de ciertas instituciones (Fukuyama), la crisis de los partidos cártel (Mair), la política como espectáculo y su banalización mediática (Hallen y Mancini, Sartori, Manin), el traslado de la toma de decisiones esenciales a la esfera global (Rodrick), el desarrollo del individualismo competitivo (Baumann) o la hegemonía del racionalismo instrumental como único factor explicativo de las conductas sociales y políticas (Han). Desde esa visión global, el profesor Josep M^a Vallés nos argumenta que para que las reformas institucionales tengan un efecto legitimador profundo y duradero no se puede obviar la dimensión socio-económica, por lo que hay que contribuir a generar respuestas a la creciente desigualdad desde el nivel europeo y global, procurando reforzar las políticas de inclusión social y democratizar la economía. Más aún, sería preciso transformar nuestra tendencia a relatar el comportamiento social desde el “frame” del contrato social hacia el marco de la alianza (Adela Cortina), un espacio de compromiso donde la amistad cívica y la cooperación tienen raíces morales y no egoístas.

Por su parte, el profesor Leonardo Morlino nos ofrece en el texto un excelente marco para el análisis empírico del impacto de la crisis económica en la calidad de nuestra democracia. Para empezar, nos señala cuáles serían las dimensiones relevantes de calidad democrática que podrían ser afectadas por la crisis y el impacto previsible del deterioro de la economía en ellas. Para seguir, nos indica cuáles serían las dependencias históricas previas en cada una de esas dimensiones que podrían explicar que el impacto sea mayor o menor de lo esperado. Así, por ejemplo, en la dimensión Estado de derecho, la eficiencia del sistema judicial puede ser afectada por los recortes económicos y ello, unido a la existencia de una tradición de corrupción política en España, puede dar

lugar a una reducción de calidad en la dimensión citada y a una mayor percepción de impunidad dada la información continua sobre escándalos políticos.

El diagnóstico interno de la realidad española parte de algunos estudios previos recientes que insistían en destacar la progresiva pérdida de la política de acuerdos en temas básicos del Estado, unida a una cultura mediática de confrontación, como algunas de las causas que originan los bajos rendimientos del sistema en la actualidad. Con una vocación empírica relevante, el texto nos va dando cuenta de los efectos socio-políticos de la crisis económica y destacando cómo la desafección creciente ya tenía raíces históricas y fundamentos en la debilidad de algunas de nuestras instituciones. En última instancia, la crisis económica, como indica Mariano Torcal, uno de los autores del libro, ha sido un test de estrés sobre nuestro sistema político que ha permitido ver más claramente sus debilidades y los caminos para las reformas. En su texto, Torcal analiza con gran rigor empírico la desafección política en España desde una perspectiva comparada y nos demuestra que el caso español no es excepcional, sino que se inserta en tendencias compartidas con los países del Sur y del Este de Europa. No obstante, si bien la desafección, históricamente alta en España, ha sufrido un fuerte incremento como consecuencia de la crisis económica, la tradicional apatía democrática y despolitización ha sufrido un cambio inverso, generándose una cierta repolitización y una movilización importante contra las medidas gubernamentales fruto de la crisis. La percepción de una respuesta inequitativa a las demandas sociales y de una amplia corrupción política ha generado movilización, dada la conciencia de que los mecanismos representativos existentes no funcionan adecuadamente. Precisamente centrándose en el análisis de la representación, Pablo Oñate demuestra las diferencias entre los modelos de representación política

de nuestros representantes políticos y de la ciudadanía, mientras los primeros creen en un modelo de delegación (los políticos recogen en los programas las preferencias políticas de los ciudadanos y éstos votan o no los programas en función de su cercanía a los mismos), los representados creen en un modelo de *accountability* (los políticos elaboran programas que recogen lo que entienden mejor para el país y los ciudadanos votan retrospectivamente en función de su cumplimiento). Esa diferencia podría contribuir a explicar la alta desconfianza en nuestros representantes.

A partir de estos estudios, Juan Rodríguez Teruel se centra en la financiación de los partidos; en su artículo nos muestra la creciente tendencia a la financiación pública de estas organizaciones, algo que la ciudadanía no parece apoyar aunque pudiera ser un instrumento para evitar la captura de políticas por los grupos de interés más poderosos; en todo caso, recalca que los datos empíricos nos demuestran que a más dinero público no se reduce la búsqueda de fondos por otras vías, muchas veces corruptas, que limitar la financiación privada no elimina la influencia de los intereses privados en el sistema político y que es en la transparencia y en la limitación de los gastos electorales donde estaría la clave de un sistema más cercano a la calidad democrática. Joaquín Molins e Iván Medina exponen las características de nuestro sistema de representación de intereses, fuertemente corporativo frente al modelo anglosajón, mucho más pluralista. Destacan el desprestigio creciente de los sindicatos y organizaciones empresariales, sometidas a importantes escándalos, y con baja influencia política real. Finalmente, ponen en duda el valor de los registros de lobistas y proponen mayor transparencia en la toma de decisiones, especialmente en la generación de huella legislativa que permita comprobar las interacciones producidas en las diferentes fases del proceso de elaboración de normas.

La profesora Lourdes López Nieto, con gran aparato empírico sosteniendo su tesis, alerta sobre el carácter traumatizante que se atribuye al sistema electoral en el imaginario político y mediático, y destaca que nunca los sistemas electorales resuelven todos los problemas y que, a menudo, cambios poco sopesados generan mayores daños que beneficios. Por ello, concluye que sería un error modificar las reglas electorales vigentes, que han permitido alcanzar satisfactoriamente los objetivos de toda elección: representación, gobernabilidad y legitimidad. El estudio de los medios y la política, por el profesor Joan Botella, destaca la baja confianza de la ciudadanía española en los medios informativos, sea cual sea su soporte; lo cual lleva a pensar que su influencia en la visión de los españoles sobre la "política" sea menor de la que se le atribuye. No obstante, su influencia de largo plazo y sistémica puede estar siendo negativa, en tanto contribuyen a una visión antagonista del proceso político y dificultan con ello la tolerancia y la generación de amplios consensos sociales. Ante la situación de crisis y desafección creciente ¿qué han hecho los poderes públicos para mejorar su comunicación y, con ello, su legitimidad? ¿Qué pueden y deben hacer? La respuesta a estas preguntas la da María José Canel en su capítulo, con una serie de interesantes propuestas para mejorar la comunicación institucional. El libro culmina con un capítulo de propuestas sensatas y útiles para hacer frente al problema de la desafección política. Obviamente quedan temas por tratar y propuestas por desarrollar, como reconoce el coordinador en la introducción y el epílogo, tal vez la dimensión europea y la inserción de respuestas en este ámbito sea la laguna más importante, pero todo texto tiene que elegir y desechar y éste puede decirse que lo ha hecho inteligentemente. No he hablado del texto sobre corrupción que Fernando Jiménez incorpora al libro citado porque a partir de él quiero tratar el tema final de esta revisión crítica. En dicho texto, prosiguiendo un excelente trabajo acumulativo de

años, publicado en numerosos artículos previos y alguno posterior, el autor analiza los datos de corrupción en nuestro país, las áreas de riesgo, sus principales causas y alguna de sus consecuencias, ofreciendo una visión completa y muy ilustrativa de la situación actual.

En relación a los datos de corrupción es importante dejar claro que las dificultades para obtener datos objetivos fiables es enorme. De ahí que normalmente las comparaciones internacionales se realicen con datos subjetivos, de percepción. En general, la medición del fenómeno se puede hacer de tres formas. En primer lugar, se puede intentar hacer objetivamente, en base a las denuncias de corrupción y las investigaciones abiertas por el ministerio público o los jueces de instrucción; o a través de *proxies*, como el precio de los contratos sobre una serie de bienes homogéneos. En caso de utilizar las estadísticas oficiales el principal problema es que no se sabe muy bien si lo que se mide es la corrupción o la calidad del sistema legal y judicial. Un país puede tener datos muy bajos de corrupción perseguida y, sin embargo, tener una corrupción altísima; simplemente basta con que exista un sistema de detección defectuoso, una policía corrupta y un modelo judicial altamente ineficaz y los delitos de corrupción perseguidos pueden ser bajísimos y la impunidad enorme. Por su parte, las *proxies* a veces miden corrupción y, a veces, simplemente ineficiencia. Para el caso de España los datos objetivos tienen un problema añadido, cual es el de la inexistencia de bases de datos oficiales sobre las causas, juicios orales, imputados, acusados y sentenciados por corrupción. El Ministerio del Interior acaba de publicar hace unos meses una confusa estadística donde mezcla fraude con corrupción y con delitos económicos. De ella se puede extraer alguna conclusión, la policía y la Guardia Civil han investigado en los últimos cuatro años unos 100 casos anuales de cohecho, 22 de tráfico de influencias y casi 70 de

malversación de caudales. La Fiscalía, por su parte, nos informa que, entre 2011 y 2013, ha calificado 144 casos como de cohecho, 230 como malversación y 59 como tráfico de influencias. Por su parte, en estos tres años, se han dictado 140 sentencias condenatorias por cohecho, 204 por malversación y una por tráfico de influencias. ¿Son estos todos los delitos de corrupción grave existentes en España? Imposible saberlo en estos momentos. Lo que sí parece claro es que son demasiado pocos si se compara con los datos de otros países de nuestro entorno. Por ejemplo, en Italia, solo en 2011, hubo 802 condenados por los delitos de "concussione" y "corruzione".

En segundo lugar, se puede intentar medir a través de encuestas de percepción de corrupción a inversores nacionales y extranjeros, a expertos o a la ciudadanía en general. En estas encuestas hay un problema inicial, y es que normalmente no definen la corrupción, dejando a cada uno de los encuestados la configuración personal del concepto. Segundo, los datos no miden la corrupción en sí, sino que miden simplemente opiniones sobre su extensión en un país determinado. Tercero, aunque respondan expertos y empresarios las opiniones sobre la extensión de la corrupción pueden reflejar también estados de opinión, mediáticamente influenciados, del país correspondiente. Diversos estudios demuestran que la percepción general de la corrupción está fuertemente influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema, de forma que el nivel real de corrupción puede no cambiar pero al hacerse más visible, las percepciones sí cambian. Cuarto, el problema de los "*lag times*". Este retraso en los tiempos se refiere a la diferente velocidad con la que operan, por una parte, los verdaderos cambios en la corrupción y, por otra, las tendencias en percepción. Una política agresiva de lucha contra la corrupción genera, ineludiblemente, escándalos que, a su vez, incrementan la percepción de corrupción. Si la

política tiene éxito, la corrupción combatida se reducirá, lo cual se comprobará en índices posteriores cuando, tal vez, nuevas modalidades de corrupción empiecen a desarrollarse sin que sean en ese momento detectables.

Finalmente, a través de encuestas (encuestas de victimización) en las que se pregunta a los ciudadanos por sus experiencias directas en el pago de sobornos o en las extorsiones que sufren de parte de funcionarios y políticos. Nuevamente, tenemos que reconocer que este tipo de medida tiene numerosos déficits. En primer lugar, el abono de un soborno es delito, de forma tal que muchas personas aunque lo hayan hecho no están dispuestas a reconocerlo. Segundo, que aunque se asegure anonimidad en la encuesta, a veces se temen represalias, sobre todo en Estados no democráticos. Tercero, que en ocasiones puede usarse para expresar un malestar contra al gobierno o la Administración, por un trato que se considera injusto, aunque en realidad no haya habido cohecho en sentido estricto. Quinto, que no mide la corrupción en general, sino tan sólo los sobornos. En la actualidad, globalmente, hay más de quince instrumentos de medición, de manera global o regional, y muchos de ellos se han sofisticado bastante. Pero todos los instrumentos tienen serios defectos metodológicos o de contenido (ver, entre otros, los estudios de Sandholtz y Koetzle, 2000; Weber Abramo, 2007; Johnston, 2009).

Otro aspecto de notable dificultad es el de identificar las causas de la corrupción. La causalidad en ciencias sociales es siempre problemática, pero en el estudio de la corrupción esta dificultad se extrema. A este efecto, es sorprendente comprobar cómo Javier Pradera, con datos de los años 80 y 90 del siglo pasado, ya definía bastante precisamente las causas fundamentales de la corrupción en España y las principales áreas de riesgo de entonces y de ahora, causas y áreas que han sido analizadas por Jiménez y otros autores con datos más actuales y algún

cambio en el enfoque teórico, posteriormente. Efectivamente, la corrupción en España ha alcanzado los niveles que ahora todos conocemos sobre todo por la consolidación de unas elites partidistas profesionalizadas que han buscado la captura de clientes, instituciones de control y fondos públicos con una voracidad desmedida. Desde esta hipótesis se puede comprobar cómo la corrupción se ha expandido en aquellas áreas donde existe monopolio en la toma de decisiones y discrecionalidad en el uso del poder, además de débiles sistemas de control: la contratación y las subvenciones públicas, o el urbanismo, y todo ello conectado a la financiación de partidos y la consolidación de redes clientelares.

Pero también es cierto que tras este conjunto de fenómenos existe un magma cultural que lo ha facilitado. Una sociedad donde el nivel de desarrollo moral mayoritario parece más cercano a lo que Kohlberg ha categorizado como nivel tres que al nivel cuatro, más propio de democracias avanzadas. En este nivel tres las personas son capaces de sacrificar sus intereses y respetar reglas, pero sólo aquellas que surgen de las obligaciones familiares o de amistad. Sin embargo, en el nivel cuatro las personas sacrifican sus intereses particulares por el cumplimiento de las leyes estatales y el buen funcionamiento de la sociedad. En suma, en España estaríamos peligrosamente cercanos a una cultura particularista, en la que las personas no son tratadas igual bajo la ley, sino que acceden a servicios públicos y a privilegios en función de sus relaciones familiares, políticas o de amistad. Lógicamente, cuando la crisis llega y hay que recortar aparece el particularismo generando una distribución inequitativa que los ciudadanos perciben también como corrupción. El problema con estas teorías que incorporan elementos culturales es el de la acción colectiva. En sociedades con alta percepción social de corrupción se ha generado

históricamente un círculo vicioso que alimenta la desconfianza social, incentiva el funcionamiento parcial de las instituciones de gobierno y, en definitiva, produce una corrupción enraizada y ubicua que es muy difícil de combatir. De acuerdo con Rothstein y Uslaner (2005), en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y sometidas al soborno, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego de suma-cero entre grupos en conflicto” (pp. 45-46). En estas sociedades no aparecen las normas informales que favorecen la producción de bienes públicos. En su lugar, se instala una práctica social depredadora del “sálvese quien pueda” que imposibilita que las autoridades públicas cuenten con los recursos y los incentivos necesarios para llevar adelante políticas que fomenten la solidaridad social que hace falta para sentirse partícipe de la misma comunidad. Muy al contrario, las políticas gubernativas vendrán incentivadas por una lógica particularista y parcial, expresión típica de la corrupción de la política, que abundará en la espiral del círculo vicioso. Se ha generado, en definitiva, un problema de acción colectiva y es muy difícil salir del mismo. Por suerte, creemos que España no ha caído aún en esta trampa social, aunque existen espacios de particularismo excesivos.

En suma, las variables institucionales antes definidas y una cierta cultura particularista conformarían los mimbres en torno a los cuales la corrupción se explica en España. Esta suma de factores podría ayudarnos a entender, en gran medida, que de todos los países de la UE España sea el

que, en los últimos 3 años, haya sufrido los mayores cambios en la percepción de corrupción y en la consideración de la corrupción como uno de los problemas más importantes del país. De acuerdo con el último estudio disponible llevado a cabo en febrero-marzo de 2013, un 95% de los españoles creía que la corrupción estaba muy (65%) o bastante (30%) extendida en el país; más aún, el 77% de los españoles creían que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59%). Estos datos nos llevarían a pensar que España tiene niveles de corrupción sistémicos –aquellos propios de países donde toda la sociedad está embarcada en actos corruptos de forma persistente– y, sin embargo, los datos sobre pagos de sobornos son bastante bajos, muy similares a los de países como Alemania o Finlandia (ver tabla 1).

Más en detalle, de acuerdo con la encuesta que acabamos de realizar en diciembre de 2015, se puede comprobar que a la inmensa mayoría de los servicios públicos no se accede privilegiadamente mediante sobornos (Ver tabla 2)

Pero como algunas investigaciones han demostrado, la ciudadanía incorpora dentro del concepto de corrupción algo más que los sobornos, de hecho, como ha demostrado Frank Rusciano, los encuestados tienden a considerar como corrupción la inequitativa distribución de los servicios públicos. Por todo ello, podemos concluir que la muy alta percepción de la corrupción en España no tiene que ver con experiencias personales de sobornos, sino con una concepción de la corrupción mucho más amplia. Corrupción es abuso de poder para beneficio privado, directo o indirecto. Cuando a una

persona se le otorga poder para que lo use en beneficio del grupo que se lo cede fiduciariamente y, traicionando la confianza, lo usa para beneficiarse directa o indirectamente, estamos ante un supuesto de corrupción. Esto nos puede permitir considerar como corruptos actos realizados tanto en el sector privado como en el sector público. Un Director de una empresa que conociendo los malos datos de la misma los oculta a sus socios y vende, entretanto, sus acciones, actúa corruptamente; igual que el director de compras si recibe sobornos por comprar a determinados proveedores cargando el sobreprecio a la empresa. En el ámbito público, un alcalde que favorece a un contratista porque le ha prometido colocar a su hijo en la empresa actúa corruptamente y un ministro que promueve una regulación sesgada que beneficia indebidamente a un grupo de interés que financia a su partido, también. En este último caso puede no haber ningún beneficio directo, pero sí lo hay indirecto y, por ello, el acto cae bajo la categoría de corrupción. Todo esto lo ven y leen los ciudadanos españoles a menudo y, por ello, lo suman a los grandes escándalos para acrecentar la sensación de que la corrupción nos ahoga.

El clientelismo es otra modalidad de corrupción altamente peligrosa. En esencia consiste en un intercambio discrecional y particularista de favores, en el cual los responsables políticos deciden la concesión privilegiada e, incluso, ilegal de derechos y prestaciones, a cambio de apoyo electoral o económico, a quienes forman parte de sus redes. El clientelismo puede ser electoral, corporativo y de partido. En el *clientelismo electoral* el cliente es un votante, el cual da su voto a aquel partido que por promesas hechas personalmente por el candidato o sus representantes le garantiza mayores favores y beneficios materiales exclusivos. Lo que se intercambia son necesariamente votos por favores (algo que el escándalo de los ERE en Andalucía nos expresa bastante claramente). El rasgo típico del vínculo

político clientelar frente al vínculo político programático es que, en el segundo, el partido votado no se compromete con sus votantes a proporcionarles favores y privilegio, sino a aplicar unas políticas determinadas de forma objetiva y universal. Una modalidad cada vez más importante de clientelismo electoral es la de *nivel institucional*. Son los supuestos en los que un político con un cargo importante a nivel central, sobre todo, o regional favorece con sus decisiones a un área geográfica concreta, que es aquella donde él fundamenta su carrera política y tiene sus redes de apoyo (*pork barrel*). Por ejemplo, el uso del AVE como mecanismo de clientelismo electoral parece, en ciertos casos, evidente. Las ahora en entredicho Diputaciones provinciales son ejemplos de numerosos casos de clientelismo de este tipo, en especial apoyando financieramente a municipios cercanos a la mayoría en el gobierno de forma privilegiada. En el *clientelismo de base corporativa* el cliente es una persona jurídica o un individuo en nombre de tal persona que aporta dinero y/o apoyos materiales –su voto no es aquí lo esencial, aunque también cuenta– al patrón político a cambio de que: o se le adjudiquen contratos, subvenciones o concesiones públicas de forma privilegiada, o se le faciliten trámites y se le entregue información privilegiada, o se le exima de pagos, contribuciones, requisitos contractuales o impuestos. Bajo esta definición parece obvio que caerían algunos de los más graves casos de corrupción hoy conocidos: Gürtel, Púnica, los diferentes sumarios valencianos... Finalmente, en el *clientelismo de partido* el cliente es un miembro del partido que da su voto o, mejor aún, que pone su red de clientes internos al servicio de una determinada facción, candidatura o corriente del partido, a cambio, sobre todo, de obtener un puesto de responsabilidad en el partido, en el gobierno o en las listas de candidatos del partido a las distintas elecciones. En este caso, se apoya a aquella corriente o candidato que da más a cambio del voto.

También tenemos ejemplos interesantes de este tipo, sobre todo el famoso caso de Tamayo y Sáez. La consecuencia de este tipo de clientelismo es la llegada a puestos importantes de personajes indeseables que acaban desangrando los caudales públicos. Donde imperan las redes clientelares se produce un funcionamiento parcial y fraudulento de las instituciones de gobierno y un sentimiento de desconfianza elevada hacia las instituciones públicas. En sociedades donde el clientelismo domina la vida política se produce una trampa política, como nos demuestran Charron, Lapuente y Rothstein pues debido al fuerte efecto de dependencia de senda o inercia (*path dependency*) que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo, no es nada fácil conseguir la mejora de la calidad de las instituciones de gobierno y, con ella, de la lucha contra la corrupción. La politización de las instituciones de control y de la propia Administración hacen muy difícil combatir adecuadamente tal fenómeno.

También, el despilfarro y el abuso de los privilegios públicos sería otra forma de corrupción. En términos de Heidenheimer habría sido considerada, hasta hace muy poco, una corrupción blanca, una corrupción permitida y no sancionada socialmente, a pesar de sus efectos nefastos para el desarrollo económico y la legitimidad de lo público. Cuando un alto cargo cargaba al presupuesto público comidas en restaurantes de lujo, regalos de joyas a las esposas de los otros altos cargos o usaba el coche oficial para actividades particulares estaba abusando de su poder para beneficio privado. Más aún, cuando un político relevante decidía realizar una obra fastuosa sin preocuparse de su necesidad, de su mantenimiento posterior o de la eficiencia de ese gasto, estaba usando su poder para reforzar sus opciones electorales con grave daño para el interés público. Normalmente, ello se conectaba ya con donaciones de las empresas

adjudicatarias al partido del político y, en ocasiones, con la recepción personal de algún soborno. Si el despilfarro fue premiado en las urnas, posteriormente las consecuencias del mismo en época de crisis empezaron a transformar lo que era corrupción blanca en gris (ya más reprochable y objeto de debate) y, finalmente, unida a las investigaciones por blanqueo y cohecho, a su consideración como corrupción negra (perseguida legalmente y rechazada socialmente). A estos efectos es muy interesante leer el libro de Carles Ramió *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España* (editorial La Catarata, 2016), donde va desgranando prácticas que desde los poderes públicos, pero con la connivencia empresarial y el silencio sindical y funcionarial, han sido moneda común en la vida de nuestras Administraciones. Por ejemplo, nos recuerda cómo las empresas menos productivas han sido durante años las que más crecían y, de estas, las que trabajaban para la Administración eran las más exitosas; o cómo, basándose en un estudio de la Comisión nacional del Mercado de Valores, la contratación pública en España despilfarra en torno al 4,5% del PIB por sus deficientes mecanismos de control y su ineficiencia.

Finalmente, es preciso insistir en que fijarse solamente en la corrupción perseguible penalmente da una imagen distorsionada del problema. En los países más desarrollados económicamente la corrupción más preocupante es la denominada corrupción legal. Aquella consistente en la captura de ciertas políticas públicas o, al menos, de decisiones fundamentales en el marco de dichas políticas por poderosos grupos de interés. La captura puede realizarse a través del estratégico aterrizaje en puestos importantes del gobierno, en órganos regulatorios o en comités asesores clave; también mediante el reclutamiento de políticos bien relacionados y poderosos para su incorporación a Consejos de Administración bien remunerados; o

mediante la presión mediática, dado el control de grandes grupos multimedia. Más aún, la captura opera en cascada, si se consigue la captura en la Unión Europea luego ya las capturas nacionales son más sencillas, y así sucesivamente. A veces, esta captura se solidifica con la financiación de los partidos cártel, de manera que conecta con el clientelismo corporativo. En estos casos, las leyes ya surgen sesgadas a favor de estos grupos rompiendo muy a menudo el principio de igualdad política y la equidad en la toma de decisiones.

En suma, en época de vacas flacas la inmensa mayoría de la ciudadanía ha percibido un empeoramiento de sus condiciones de vida y ha considerado que la corrupción, en sus múltiples variantes, ha sido la principal responsable de llegar a este estado y de, una vez en él, fomentar respuestas inequitativas e insolidarias desde los poderes públicos. Así, desde hace ya más de 3 años, es el segundo problema más importante para los españoles. Todo ello, unido a la constante presencia en los medios de escándalos de corrupción, está teniendo un impacto terrible sobre la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y la confianza en las instituciones representativas (ver tabla 3).

Los demás países del Sur de Europa también han sufrido la crisis y tienen niveles de corrupción comparativamente altos en relación a los países escandinavos o centrales de Europa, pero la reacción española frente a la corrupción, en este contexto de crisis, ha sido especialmente dura. La eterna herida de España –la corrupción– ha empezado a supurar de nuevo y nos ha generado este desasosiego. Desde el testamento de Isabel la Católica a la crítica regeneracionista, pasando por la picaresca, la corrupción ha estado siempre presente en nuestra historia como un relato explicativo de nuestras miserias y, por ello, como una losa que nos impedía despegar. Cuando creíamos que embocábamos el camino de la plena

equiparación a las democracias con más calidad la crisis económica nos ha descubierto, de nuevo, esta enfermedad histórica. El rechazo y la indignación frente al fenómeno (no por conocido menos repugnante) han sido intensos. Pero todo ello ha sucedido en el marco de una sociedad con valores democráticos ya bastante asentados y plenamente integrada en Europa, con la juventud mejor formada de nuestra historia, con instituciones mejorables pero que funcionan; por ello, esta vez la reacción ha sido también mucho más propositiva y exigente, se han empezado a depurar las culpas, las nuevas normas empiezan a implantarse, los programas de los partidos están llenos de medidas regeneradoras...En suma, existen bases en las que asentar la esperanza de que la eterna herida empiece a sanarse. Casi cuarenta años de sólida democracia y una sociedad que se rebela seguro que aportan buenos antibióticos.

Manuel Villoria

(Universidad Rey Juan Carlos)

Tabla 1: Experiencia directa con el pago de sobornos en España

AÑO	Personas que dicen haber pagado un soborno para acceder a algún servicio público en los últimos 12 meses
2004	2%
2006	2%
2009	2%
2013	2%
2015	3%

Fuente: Datos del barómetro Global de la Corrupción de TI.

Tabla 2. Personas que han recibido servicios públicos y reconocen haber pagado sobornos para acceder a los mismos o evitar sanciones.

En cursos de formación	2%
En interacciones con la policía de tráfico	2%
En servicios médicos en un hospital o ambulatorio público	1%
En cursos de primaria o secundaria	1%
En prestaciones de desempleo	1%
Al solicitar documentos públicos (pasaporte, DNI, etc..)	1%
En relaciones con la Seguridad Social	0%
En el ámbito judicial civil	0%

Fuente: *Barómetro Global de la corrupción*, TI-URJC, 2016

Tabla 3. Efectos de la crisis en la confianza institucional.

Países	Confianza en el Parlamento Nacional 2013	Cambios en la confianza en el Parlamento desde 2008	Confianza en el Gobierno nacional 2013	Cambios en la confianza en el Gobierno nacional desde 2008	Confianza en los Partidos políticos 2013	Cambios en la confianza en los partidos políticos desde 2008
--------	--	---	--	--	--	--

Europa del Sur	19%	- 19%	19%	-16%	14%	-8%
----------------	-----	-------	-----	------	-----	-----

España	7%	-32%	8%	-37%	5%	-25%
--------	----	------	----	------	----	------

Fuente: *Public Integrity and trust in Europe*. Hertie School of Governance

6.- UNA MIRADA A LA SOCIEDAD CIVIL DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA

UNA MIRADA A LA SOCIEDAD CIVIL, DESDE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA POLÍTICA.

El contenido de esta conferencia intenta aportar una visión sobre los actuales fenómenos de organización que se desarrollan en la “sociedad civil organizada” española, teniendo en cuenta mi condición actual de dirigente de dos ONG, mi pasado reciente como Diputado al Congreso y mi anterior condición profesional de servidor público como Administrador Civil del Estado y Consejero autonómico. Una triple perspectiva que me permite conocer y valorar, por experiencia, el significado y alcance que para un sistema democrático tiene la sociedad civil organizada en sus diversas manifestaciones e intereses, en la medida en que contribuye no solo a complementar la democracia representativa mediante la creación de espacios de democracia participativa, sino también a crear, además, las condiciones para el necesario dialogo institucionalizado que debe existir permanentemente entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. En una democracia avanzada, tanto el político como el servidor público deben estar dispuestos y capacitados para realizar una gestión participativa de las decisiones legislativas, políticas y administrativas en dialogo con las entidades representativas de la sociedad civil organizada, adecuando su intervención a una realidad social que deben conocer y valorar positivamente.

El movimiento cívico es un término genérico en el que se integran una diversidad de organizaciones sociales que promueven intereses colectivos de diverso grado de intensidad ,que van desde los movimientos sociales que plantean grandes alternativas a cuestiones singulares, como el feminismo, el pacifismo, el ecologismo LGTB, la antiglobalización ,etc., hasta las entidades dedicadas a la representación de intereses vecinales, de usuarios o consumidores y a la prestación de servicios sociales de diversa índole que integran el Tercer Sector de Acción Social. Este movimiento cívico ha desarrollado su crecimiento y fortalecimiento en España durante los últimos 30-35 años, sin duda debido a consolidación de las libertades y derechos ciudadanos tras la promulgación de la Constitución de 1978 y el posterior impulso que hasta 2010 tuvo el Estado de Bienestar, además del correlativo crecimiento de la conciencia de ciudadanía activa y la cultura democrática, al que también contribuye la actual tendencia en defensa de la "Gobernanza democrática", como proceso en el cual los poderes públicos y los representantes de la sociedad civil trabajan colaborativamente para la consecución de fines públicos de interés general no lucrativos.

La democracia participativa que se dibuja tras los anteriores supuestos debe ser "interactiva", de permanente dialogo civil entre los poderes públicos y las entidades cívicas representativas; como dialogo estructurado, formalizado y legalmente regulado para su realización como función permanente institucionalizada. Expresión experimental por ahora de este dialogo entre las podres públicas y las organizaciones sociales lo constituye la Comisión para el Dialogo Civil actualmente ubicada en el Ministerio de Sanidad y Asuntos Sociales, que hoy constituye el principal medio de canalización de relaciones entre el Tercer Sector de Acción Social y la Administración General del Estado.

El Tercer Sector mencionado ha estructurado a partir de 2012, a su vez, su representatividad mediante la constitución de la Plataforma del Tercer Sector de Acción Social, una enorme agrupación de las más importantes plataformas y federaciones de multitud de pequeñas y mediana entidades no gubernamentales, agrupadas juntamente con las grandes organizaciones, como Cruz Roja, ONCE, Caritas, etc. Según se describe en su Memoria del 2014, el Tercer Sector agrupa a 30.000 entidades, representa un volumen económico del 2% del PIB, tiene a 636.000 personas contratadas, representa el 3'5% del empleo nacional, moviliza 1.100.000 voluntarios/as y atiende a 6.000.000 de personas. Una indudable expresión de participación ciudadana voluntaria, de contribución a la cohesión social, a la convivencia solidaria y al fortalecimiento de la cultura y de la práctica de la democracia participativa.

Victorino Mayoral Cortés.

**Presidente de la Liga Española de la Educación y de la
Fundación Cives.**

Cuerpo Superior Administradores Civiles del Estado

7.- LA UNION EUROPEA, HOY

DIALOGOS SOBRE EUROPA

La UE es un proyecto de éxito. En sus casi seis décadas de formación y fortalecimiento ha garantizado la paz en Europa, con la notable excepción de los Balcanes, en nuestra frontera inmediata, y casi en nuestros días de Ucrania. Ha funcionado como una económica competitiva, el área comercial más potente del mundo, suponiendo una cuarta parte del producto bruto mundial, siendo menos de la duodécima parte de la población global. Ha garantizado, una vez superadas las dictaduras del sur y del este de Europa, el espacio de mayor respeto a los derechos y libertades en el marco de una democracia pluralista. Mantiene un modelo social que no existe en ninguna otra de las potencias mundiales, hasta el punto que representa más de la mitad del gasto social global. Ha permitido converger económica y socialmente a sus estados Miembros a través de los distintos fondos que han posibilitado importantes transferencias fiscales internas. Ha mantenido un alto nivel de solidaridad con la lucha contra la pobreza y exclusión y con la cooperación al desarrollo, suponiendo el 60% mundial.

Pero ese proyecto de éxito ha avanzado mucho menos en su integración política, y las distintas crisis a las que se ha enfrentado, (o a las que no se ha enfrentado debidamente como tal Unión) han debilitado o dañado muchos de estos logros precedentes, proyectando insatisfacción, y en muchos casos rechazo, y poniendo en riesgo el futuro mismo del proyecto.

La UE está inmersa hoy en una crisis de confianza, credibilidad y proyecto que se manifiesta en cuatro dimensiones distintas aunque entrelazadas.

En el ámbito exterior:

La Unión es percibida en la última década, pero sobre todo desde el desencadenamiento de la crisis económica, como un espacio económico anquilosado, poco dinámico, empequeñeciéndose industrialmente, financieramente fragmentado, con escaso crecimiento relativo y con creciente desempleo.

Como una unidad política difícil de identificar, extraordinariamente compleja en su gobernanza, instituciones y actores, en continuo proceso de evolución pero sobre dinámicas contradictorias y sin una clara hoja de ruta sobre su meta final, con intereses contrapuestos y continuas tensiones en su seno.

Como un actor global impredecible, sin autoridad única que la represente de manera clara e inequívoca, sometida (y, por ello, debilitada) a las estrategias diferenciadas de sus miembros más relevantes en lo que concierne a casi todos los asuntos de dimensión global, sean intervenciones militares o seguridad, política comercial, cambio climático, o en las relaciones con otras potencias.

Entre sus Estados Miembros:

La crisis ha generado o exacerbado comportamientos "nacionalistas" entre los Estados Miembros, de cierta retirada hacia su interior, primando las posiciones egoístas sobre las cooperativas, alimentando la dinámica intergubernamental a costa de la comunitaria,

proyectando profundas dudas sobre el futuro de la Unión Política.

Las decisiones relativas a la falta de ambición de las Perspectivas Financieras son una síntesis de esa reorientación, en la que se inscriben, a la vez, el posicionamiento del gobierno de UK respecto a la recuperación de competencias cedidas, la teorización de la Canciller alemana sobre su preferencia por una Unión gobernada por el Consejo antes que por la Comisión, las reticencias del Tribunal Constitucional alemán a aceptar como plenamente democrática la única institución representativa de la Unión, la resistencia francesa a la cesión de soberanía hacia una federación, los frenos a la libertad de movimientos de los ciudadanos (Schengen) por parte de cada vez más países, por no considerar comportamientos más extremos en algunos otros países de la Unión.

Entre los Mercados

Si bien Europa no es el desencadenante de la crisis financiera, el impacto de la misma sobre la economía real se ha manifestado en la Unión de la manera más aguda (sea por las características de su modelo productivo, sea por las asimetrías de su espacio económico, sea por las erróneas políticas aplicadas) en términos de crecimiento, de empleo y de prolongación de la crisis.

Europa ha sido durante la crisis y, en cierta medida sigue siendo hoy, el epicentro de la debilidad económica mundial. En recesión o crecimiento paralizado en su conjunto, las economías más potentes empiezan a pagar las consecuencias de las políticas impuestas a los demás. Europa es foco de atención y preocupación continua en

cuanto se analizan las perspectivas de crecimiento mundial

Las sucesivas crisis financieras, bancarias, de deuda soberana, de toma de decisiones, etc, han proyectado dudas sobre el euro y, lo que es más importante a medio y largo plazo, han cuestionado la existencia de una voluntad de cooperación entre sus miembros para defenderlo solidariamente.

El efecto, en términos de dependencia de los mercados, agencias de calificación, disponibilidad de la financiación, ha sido extraordinario. Pero, a la vez, extremadamente asimétrico en el interior de la Unión, con especial coste para los países del sur, más dañados por esa falta de solidaridad que los que no pertenecen al área euro.

Entre los ciudadanos.

Los efectos negativos de la crisis para la vida de la gente, el interés de muchos gobiernos por desplazar a otras instancias (Bruselas) la responsabilidad política por las decisiones restrictivas de ámbito laboral, pensiones, bienes y servicios públicos, políticas sociales, etc, tomadas por ellos mismos; el de otros por justificar su falta de solidaridad en los comportamientos poco rigurosos de aquellos que la precisan, las estrategias partidarias de los distintos eurofóbicos, y mucho amarillismo político en los medios, han consolidado una opinión pública crítica con la Unión por enfoques distintos.

De manera simplificada, en una parte del Unión se ha instalado fuertemente la percepción de que sus ciudadanos, precisamente por su pertenencia a la Unión, están reduciendo su bienestar actual y poniendo en riesgo el del futuro por causa de sus contribuciones a

resolver problemas de otros que, supuestamente, viven en el despilfarro y la holganza (y la corrupción). En otra, se ha instalado la perspectiva opuesta, y se atribuyen al egoísmo, la prepotencia y la imposición de otros, todos los problemas que, atribuidos falsamente a su pertenencia a la Unión, padecen con creciente intensidad.

La suma de ambas dinámicas fragiliza extraordinariamente el compromiso de la ciudadanía europea con el proyecto político que supone la Unión, profundizando en un problema sustantivo, esencial, de ese proyecto, la carencia o debilidad del demos europeo, componente esencial de la legitimidad democrática.

Respuestas ante las cuatro crisis

La respuesta global a estas crisis tiene que contener, a la vez, varios elementos, y debe suponer una vuelta al espíritu de la fase de construcción europea de los 90:

Economía competitiva; cooperación y cohesión interna; solidaridad; ciudadanía y legitimidad democrática; certeza de liderazgo y de toma de decisiones;

Economía competitiva: la Unión tiene que dinamizar su economía como no lo ha hecho, o al menos no lo ha hecho como conjunto, en las dos últimas décadas. Tiene que avanzar mucho en mercado interior, unión bancaria, unión fiscal, coordinación de las políticas económicas. Abordar como tal Unión nuevas políticas estructurales que promuevan los cambios sistémicos. Proveerse de la capacidad de actuar con políticas de dimensión europea a través de un presupuesto mucho más potente (actualmente menos del 1% del PIB europeo). Proveerse, por tanto, de capacidad fiscal, por medio de recursos

propios obtenidos como una parte de los impuestos pagados en el ámbito nacional, lo que exige una homogeneización que evite el dumping fiscal.

Cooperación y cohesión interna. Por tanto, con un Presupuesto mucho mayor, distintas prioridades a las actuales, capaz de corregir los desequilibrios macroeconómicos y los choques asimétricos, generar economía de futuro. Afrontar mutualizadamente el coste de la deuda. Política social ambiciosa y común. Políticas de cohesión relevantes.

Solidaridad. Legitimar la solidaridad financiera, es decir legitimar las políticas de transferencias. Básicamente a través de incrementar los recursos propios de la Unión con los que financiar sus políticas. La solidaridad es más fácil de legitimar si los recursos vienen de los ciudadanos que si vienen de los Estados.

Ciudadanía y legitimidad democrática. Reformas institucionales para reforzar el papel del Parlamento Europeo y para avanzar en la cooperación entre Parlamento Europeo y parlamentos nacionales. Politizar ideológicamente los procesos electorales. Partidos políticos europeos genuinos. Vincular la legitimidad democrática (representation) con los recursos propios de la Unión (taxation).

Certeza de liderazgo y toma de decisiones. Gobernanza clara, no solo económica. Con instrumentos precisos y mecanismos de adopción rápidos. Simplificar drásticamente la estructura institucional.

Una de las debilidades esenciales que afectan al proyecto europeo es la de haber perdido el consenso implícito sobre su sentido último y sobre su propósito fundamental. Superada la fase de su propósito

fundamental, garantizar la paz en el territorio europeo, la dirección del proyecto fue básicamente incrementalista y unidireccional: más países, mayor integración, más políticas, políticas mejor dotadas, más ciudadanía, más legitimidad democrática institucional. El legado de la etapa Delors es una concepción de Europa en torno a tres características: economía competitiva, cooperación entre sus miembros, solidaridad interna.

La crisis ha generado dinámicas contradictorias. Por una parte se ha avanzado varias etapas en la integración, aunque casi exclusivamente en lo relativo a la gobernanza económica, y más específicamente del área euro; por otra, esa integración ha seguido esencialmente un camino no comunitario (la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad, y el Tratado Fiscal se han adoptado en ambos casos por medio de tratados internacionales suscritos por los Estados Miembros signatarios al margen de los Tratados de la Unión). Por tanto, lo que ha sucedido es más integración, sí. Más Europa intergubernamental, sí. Pero más Europa como tal Unión, más Europa comunitaria, no, o no tan claro.

¿**Más solidaridad**? Tampoco. No lo ha sido la respuesta conjunta dada a las crisis financieras o de deuda sufrida por varios países de la Unión. O la incapacidad de aprovisionar con fondos frescos (eurobonos) las políticas que podrían haber impulsado el crecimiento y el empleo.

¿**Más legitimidad democrática**? Sí, pero antes de la crisis. Con el Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo adquiere el estatus de colegislador y obtiene otro tipo de competencias. Pero el camino de los Tratados intergubernamentales saca fuera de la estructura comunitaria decisiones trascendentales, que se toman por todos o por una parte de los miembros del Consejo.

Avanza la Europa de los Estados, la Europa interpretada por sus Gobiernos.

¿**Más ciudadanía**? En riesgo. La libertad de movimientos ha conocido en los años recientes importantes retrocesos en muchos países. Italia con Berlusconi en la crisis migratoria de la primavera árabe, Francia con Sarkozy en los asentamientos rumanos, Dinamarca con el gobierno anterior que reintroduce las fronteras internas: La gran mayoría de los estados Miembros en la crisis de refugiados y migratoria,

¿Se está planteando una respuesta clara sobre el futuro de la Unión? ¿Hay un proyecto político nítidamente perfilado a medio plazo? ¿Existen las bases del consenso suficientemente sólidas para adoptarlo?. Difícil dar una respuesta positiva. Y nada es más arriesgado para el futuro de la Unión que reducir lo que es un proyecto político, social, ciudadano, a su estricta gobernanza económica, sin duda necesaria y altamente relevante y, hasta si se quiere, determinante.

Ahora bien, conviene ser autocrítico pero no entregarse al argumentario de los adversarios. De los serios problemas de la Unión son responsables básicamente los que han gobernado en los últimos años, y son mayoritariamente la derecha. No los indultemos a costa de fustigarnos.

No podemos caer en la trampa de autocriticarnos por lo que no hicimos (en el pasado) cuando gobernamos, sacando del foco lo que están haciendo (en el presente) los que nos gobiernan.

Aceptemos por tanto esa parte de autocrítica, pero reivindicemos lo que hemos hecho en el pasado: la política de cohesión-solidaridad, los avances hacia la

moneda única, el giro desde los Estados hacia la ciudadanía europea, la constitucionalización sui generis de La Unión, son logros marcadamente socialdemócratas promovidos por líderes socialistas. Pero sobre todo reivindicuemos lo que estamos haciendo en el presente.

¿**Por qué junto** a la autocrítica no ponemos en valor que ha sido la presión de los socialdemócratas, en especial en parlamento Europeo, la que ha desbloqueado la línea de aceptación unánime de las decisiones del Consejo forjada en el bienio negro Merkozy y ha forzado la consideración del crecimiento y el empleo frente al exclusivo enfoque de la austeridad?

¿**Por qué no** publicitar y defender que ha sido el Grupo SD en el Parlamento Europeo el que ha introducido esa misma consideración en las dos regulaciones más importantes de la gobernanza económica, los llamados "two pack" y "six pack"?

¿**Por qué no** subrayar que ha sido el Grupo SD el que ha impulsado la Tasa sobre las transacciones financieras? Y que es el Consejo el que la ha bloqueado.

¿**Por qué no** señalar que hemos sido los socialistas los que hemos planteado algo que parece puede avanzar, que es excluir del déficit las inversiones claramente productivas en innovación?

¿**Por qué no** recordar que hemos sido los socialistas los que hemos planteado la necesidad de flexibilizar la senda de reducción del déficit?

¿**Por qué no** afirmar que somos los socialistas los que mayoritariamente queremos un presupuesto europeo ambicioso, para políticas de dimensión europea y

enfocadas a hacer nuestra economía más competitiva, nuestra Unión más equilibrada, nuestras políticas más solidarias?.

¿**Por qué no** llamar la atención sobre que somos los socialistas los que empujamos para que el proyecto político de la Unión trascienda la gobernanza económica y aborde la consideración de un pilar social y una mayor ambición en la legitimidad democrática?.

¿O vamos a aceptar implícita o explícitamente que Hollande hizo lo mismo que Sarkozy, que la política educativa de aquel es la misma que la de Rajoy, que lo que hace Rajoy con los servicios públicos es lo que hicimos y hubiéramos hecho nosotros, que lo que está haciendo Andalucía es lo mismo que hace Madrid, que lo que nosotros ofrecimos en las elecciones generales es lo mismo que está aplicando Rajoy?.

Ahora mismo, una parte del debate es qué se puede hacer "a Tratado constante", es decir sin embarcarse en una reforma de los Tratados, y es mucho lo que se puede hacer en ese campo, y aquello que requeriría reforma sustantiva de los Tratados por medio de una Convención, cuya elaboración, aprobación, ratificación y entrada en vigor podría llevarnos al menos a 2020, sin que esté garantizado el éxito último de la operación.

Muchas de las cuestiones institucionales (otorgamiento al Parlamento de iniciativa legislativa, principio general de mayoría cualificada en toma de decisiones salvando por tanto la unanimidad del Consejo) requieren reformas de los Tratados por medio de una Convención.

Pero la mayoría son decisiones que requieren voluntad y acuerdo político, que pueden ser alimentadas con presión ciudadana y mayorías distintas en el Parlamento

Europeo. La lista transnacional requiere modificar el Acta Electoral; para que se unifique la Presidencia del Consejo y la de la Comisión basta con que los actores políticos (Consejo y Parlamento) propongan a la misma persona para ambas responsabilidades. La presentación de un programa y un candidato común está a disposición de los partidos políticos europeos y de sus partidos nacionales correspondientes. El reforzamiento de la cooperación y acción conjunta Parlamentos Nacionales-Parlamento Europeo solo requiere que se predispongan a ello y abandonen sus mutuas reticencias, en especial de los primeros.

Por tanto son, en su mayor medida, decisiones de orden político. No digo que simples, ni fáciles de adoptar, ni que sobre las cuales exista hoy consenso claro, pero son operaciones propias de la competición política.

PD/. Brexit

Desde que Cameron planteó el referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la UE se sabía que, cualquiera fuera el resultado, la decisión del pueblo británico tendría serias consecuencias. Para protegerse de una división interna en su partido, atraer a un sector euroescéptico de los votantes en una campaña electoral muy disputada, y tratar de asentar una hegemonía prolongada de los conservadores, puso en marcha un mecanismo de efectos potencialmente muy destructivos, que suele resolverse por pulsiones emocionales basadas en prejuicios bien asentados, fácilmente activables y difíciles de confrontar racionalmente por mucho que los datos los desmientan.

El resultado está ahí. Los británicos han decidido marcharse. El respeto democrático a esa decisión consiste en llevarla a la práctica, en el menor tiempo que necesitemos, con el mayor control de daños posible y buscando un resultado que permita las mejores relaciones y la cooperación más estrecha entre socios que han dejado de serlo pero comparten el mismo espacio geopolítico, el mismo modelo de sociedad, los mismos valores y, al menos pragmáticamente, los mismos intereses generales.

Solo es aceptable que el Reino Unido active el artículo 50 del Tratado de la Unión y nos pongamos a negociar su salida y los términos de una futura relación. Una negociación transparente, llevada a cabo por la Comisión y no de manera bilateral por los distintos gobiernos, y cuyo resultado no puede ser que quien se va mantenga las ventajas de quien se queda, sin asumir ninguno de los inconvenientes.

No a la precipitación. Pero tampoco la parsimonia, tantas veces sinónimo en la UE de inmovilismo. Por esta vez hay que evitar el "demasiado tarde, demasiado poco". Si se cayera en ello entraríamos en una etapa de ambiente tóxico todavía más peligrosa que la salida misma del Reino Unido. La verdad surge más fácilmente del error que de la confusión, Bacon dixit. Y esa confusión tiene consecuencias potenciales muy dañinas: impulso adicional al proceso de desintegración abierto en el propio Reino Unido, en plena crisis de identidad; incentivos para otros gobiernos en apuros internos para que organicen referéndums "sin consecuencias", fórmula aún más arriesgada que el referéndum mismo; crisis de legitimación democrática

de la propia Unión, incapaz de dar salida al conflicto; sin mencionar la inestabilidad económica y los efectos financieros, comerciales, laborales, etc.

Necesitamos previsibilidad. Y que esa previsibilidad sea el punto de partida de una nueva etapa en la UE. Ya está claro que se puede salir. Ahora hay que dejar claro que se puede y se debe avanzar. Los 27 tiene que formular un proyecto con ambición integradora. No es posible una Europa a la carta, ni tampoco que todos vayan al mismo ritmo sin frenar a los más avanzados. No una baraja, pero sí dos cartas, no excluyentes, en la que los de atrás se puedan incorporar cuando lo deseen y estén preparados. No es este lugar para explicitar el catálogo desagregado de lo que hay que hacer, pero sí para recordar a Juncker: "sabemos lo que hay que hacer, pero no sabemos cómo hacerlo sin perder elecciones". Es hora de que miremos al futuro, a los retos perentorios a los que no podemos dar soluciones nacionales, y dejemos de mirar exclusivamente a la próxima campaña electoral.

Enrique Guerrero Salom

Eurodiputado

8.- EL FUTURO DEL SISTEMA PUBLICO DE PENSIONES: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

EL FUTURO DEL SISTEMA PÚBLICO DE PENSIONES: LÍNEAS DE ACTUACIÓN

"(No) politician, no political party, no political group could possibly destroy the Social Security and still maintain our democratic system"

Frances Perkins, "The roots of Social Security" (1962)

1. Consideraciones preliminares

I. Nuestro sistema público de pensiones se enfrenta a desafíos de gran entidad. Este trabajo trata de identificar los caminos por los que debería transitar la Seguridad Social para preservar su centralidad como principal institución dedicada a la atención de las necesidades sociales y a la redistribución de riqueza en un marco jurídico-político concreto: aquel que sigue apostando por un Estado de bienestar como pieza fundamental de nuestro modelo de convivencia.

Ello exige como presupuesto de partida la asunción y configuración de un triple compromiso político, social y jurídico-constitucional en la defensa de la sostenibilidad, financiera y social, del sistema público de pensiones. Me referiré brevemente a cada una de estas tres facetas del compromiso, pero antes debe advertirse que el objetivo de sostenibilidad no puede circunscribirse al plano

financiero, pues no basta con mantener formalmente la existencia de pensiones públicas. La referencia a la sostenibilidad social –o, si se prefiere, a los objetivos sociales de la sostenibilidad– tiene que ver con la adecuación de esas prestaciones desde el convencimiento de que una sociedad más rica –todo indica que así será la española en el medio y largo plazo– debería ser capaz de mantener, como mínimo, un nivel de protección equiparable –en términos relativos, lógicamente– al que hoy dispensa nuestra Seguridad Social.

II. El Pacto de Toledo ha constituido durante algo más tres lustros la expresión de un compromiso político de defensa del «... mantenimiento y mejora del sistema público de pensiones, basado en el reparto y en la solidaridad» (Recomendación 0 de la versión del Pacto de Toledo de 2011). Sin olvidar los episodios de 2010, puede decirse que desde finales de 2012 y muy en particular en 2013 este consenso se ha visto quebrado por iniciativas que, pese a introducir cambios de gran calado en el modelo —la más intensa, sin duda, la Ley 23/2013—, responden a una actuación unilateral por parte del Gobierno que han contado con el rechazo explícito del conjunto de fuerzas políticas de la oposición. Es cierto que estos cambios son reversibles, pero el sentido del Pacto de Toledo es precisamente el de superar las iniciativas partidistas que, con sus idas y venidas, generan incertidumbre y lastran el progreso. Por eso es tan importante revitalizar este compromiso político.

III. Estrechamente ligado a él se encuentra el compromiso social entendido como el diálogo y participación de los interlocutores sociales, organizaciones sindicales y empresariales, en la gobernanza del sistema público de pensiones. El diálogo social es, también en esta materia, un elemento imprescindible por varias razones. Primero, porque son empresarios y trabajadores quienes asumen

principalmente la financiación de las pensiones a través de cotizaciones. Segundo, porque la posición de los pensionistas está condicionada por su trayectoria profesional como trabajadores. Y, en fin, porque la trayectoria de reforma del sistema ha ido intensificando su dependencia del mercado de trabajo en el que sindicatos y empresarios son los principales actores. De ahí la gravedad de la vía muerta en la que ha entrado el diálogo social desde 2012 que se ha traducido en el desprecio del papel de los interlocutores sociales en las reformas llevadas a cabo en el ámbito sociolaboral.

IV. Por último, a la vista de la debilidad manifestada por las vertientes política y social del compromiso de defensa del sistema público de pensiones, se hace más urgente el blindaje jurídico-constitucional de las pensiones públicas, lo cual pasa por dos tipos de actuaciones.

En el plano legal, primero, hay que revertir la mayoría de los cambios realizados en 2013 (señaladamente, los relativos a la jubilación anticipada –RDL 5/2013– y al factor de sostenibilidad y al índice de revalorización –Ley 23/2013–), así como las previsiones en materia de Seguridad Social recogidas en la LO 2/2012 que imponen como obligación legal, no como objetivo, un “equilibrio o superávit presupuestario” que resulta inalcanzable en el medio plazo sin una reformulación profunda de las fuentes de financiación.

Pero la efectividad de estos cambios legales sólo se garantiza a través del reforzamiento del derecho constitucional a la pensión pública, lo que a su vez exige una doble modificación.

De un lado, es evidente que la configuración de la Seguridad Social como un principio rector hace más vulnerable el derecho a una pensión suficiente y

adecuada por mucho que pueda defenderse su vinculación con la dignidad de la persona; de ahí que sea conveniente cambiar la ubicación de los artículos 41 y 50 CE, pasando del Capítulo III al Capítulo II, como forma para incrementar sus garantías y limitar el margen de discrecionalidad del legislador en la determinación de su contenido. Y, de otro, una modificación de esas características debería venir acompañada, por coherencia, de una revisión del artículo 135 CE que introdujera, como mínimo, dos cambios que corrigieran los condicionantes que ese precepto puede suponer para el desarrollo de la política de protección social propia de un Estado de bienestar avanzado: uno, la eliminación de la «prioridad absoluta» del pago de la deuda pública; y, dos, la subordinación de los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública a la atención de las necesidades sociales básicas.

2. En búsqueda de la sostenibilidad financiera.

I. Por quinto año consecutivo la Seguridad Social cierra el ejercicio de 2016 con un fortísimo desequilibrio financiero, disparando las alarmas una vez más. ¿Es insostenible el sistema?, ¿son necesarias nuevas reformas? Dejando a un lado la protección por desempleo, la Seguridad Social dedicó en 2015 al pago de las pensiones y del resto de prestaciones del sistema 17.000 millones de euros más de lo que ha ingresado, un desfase que superó en más de 1.000 millones el –ya alarmante– desequilibrio de 2014, pero que será aún mayor en 2016. Este rápido deterioro ha supuesto que en solo cinco años el Gobierno del PP haya recurrido al Fondo de Reserva y a los excedentes de las mutuas profesionales por un valor total de 75.000 millones de euros para hacer frente al pago de las pensiones. De manera que hoy apenas quedan 16.000 millones en el citado Fondo que previsiblemente se consumirán en 2018.

¿Cómo se explica que con un crecimiento económico del 3% las cuentas de la Seguridad Social experimenten un deterioro tan importante? La respuesta la encontramos en la evolución de los ingresos y de los gastos.

Comenzando por los gastos, cabe señalar que en el último ejercicio completo, 2015, se han cumplido las previsiones realizadas –razonablemente realistas en este punto–, poniendo de manifiesto el proceso de maduración ‘natural’ del sistema. Así, un 3,4% de crecimiento de ese gasto es el resultado de la tendencia al alza de tres elementos: el aumento –pese a su moderación– del número de pensiones (en torno al 1%); el denominado ‘efecto sustitución’ como consecuencia de la cuantía más elevada de las nuevas pensiones respecto de las que se pagaban a los pensionistas fallecidos (alrededor del 2%); y, en fin, la pírrica revalorización de las pensiones del 0’25%.

La existencia de un desfase en las cuentas del sistema de Seguridad Social superior al 1% del PIB desde 2012 lleva a muchos a pensar que nuestro nivel de gasto en pensiones es excesivo; más aún ante la perspectiva de un inexorable envejecimiento de la población. Lo cierto es que, según Eurostat, el gasto público en esta partida en 2013 se situó en el 11,8% del PIB en nuestro país, medio punto por debajo de la media de la Eurozona. Pero quizá más significativo es que países tan relevantes como Italia, Francia o Austria dediquen en la actualidad cantidades muy superiores (15,7%, 14,9% y 13,9%, respectivamente), y no precisamente de forma coyuntural. Puede concluirse, por tanto, que el actual déficit de nuestra Seguridad Social es consecuencia, no de un excesivo nivel de gasto, sino de una insuficiencia de ingresos provocada por la crisis económica y la fuerte caída del número de cotizantes, así como por la políticas que han priorizado la reducción del déficit público.

Centrando la atención en los ingresos, las cotizaciones sociales –principal fuente de financiación– vienen quedando muy por debajo de lo presupuestado en los últimos años. En concreto, una recuperación del número de afiliados de más del 3% apenas sirve en la actualidad para incrementar la recaudación por cotizaciones alrededor de un 2% como consecuencia de tres factores concurrentes. Primero, la fuerte caída de las cotizaciones de los desempleados abonadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, reflejo de los recortes y del agotamiento de la protección por el agravamiento del paro de larga duración. Segundo, las inútiles ‘tarifas planas’ y exenciones a la cotización que el Gobierno ha endosado a la Seguridad Social con un coste nada despreciable (en torno a 2.000 millones de euros cada año). Pero sobre todo, tercero, la intensificación de la precariedad y el deterioro de las condiciones laborales (salariales, en particular) provocada por la ruptura laboral de 2012. Detengámonos en este punto.

Hay que rechazar la idea de que el desequilibrio de las cuentas (unos 18.000 millones de euros en 2015) puede compensarse en un plazo razonable si se mantiene el ritmo actual de creación de empleo precario. La lógica de funcionamiento propia de un régimen de reparto –los hoy activos pagan las pensiones de los ya jubilados– convierte el nivel de empleo y de los salarios en elementos esenciales a la hora de enjuiciar la situación financiera del sistema de pensiones en la actualidad y su sostenibilidad futura. En este sentido, es evidente que la intensa destrucción de empleo entre 2008 y 2013 explica buena parte del deterioro de las cuentas de la Seguridad Social. Pero debemos ser conscientes de que estas dificultades financieras también derivan de la apuesta por la devaluación salarial como pieza clave de la política anticrisis. Así, la desregulación que impulsa esa reforma laboral de 2012 se ha traducido en un deterioro de los salarios que limita su capacidad de financiación

de las pensiones. Algunos datos pueden resultar ilustrativos al respecto.

Así, resulta interesante observar el fuerte deterioro de la relación existente entre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación y los salarios de los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo. Según la EPA, si en 2011 el salario medio de los menores de 25 años representaba el 93% de la cuantía media de las nuevas jubilaciones (1.118 frente a 1.202 euros mensuales), tres años después –con una agresiva reforma laboral entremedias– sólo alcanzaba el 78% (1.030 frente a 1.314 euros al mes). Y aun más alarmante es la evolución del primer decil (el 10% que menos gana) de ese grupo de edad. En ese caso, el salario medio ha pasado de 474 euros (39% de la cuantía de las nuevas pensiones) en 2011 a 396 euros en 2014 (30%).

II. Llegados a este punto, conviene advertir sobre la generalización en la opinión pública de dos ideas muy discutibles que, presentadas como verdades irrefutables, condicionan los términos del debate acerca de las soluciones. Se dice, por una parte, que las últimas reformas del sistema de pensiones llevadas a cabo no han servido para corregir los (supuestos) problemas estructurales de un modelo que, desde esa perspectiva, se considera sobredimensionado en su acción protectora. Al tiempo que, por otra, el deterioro financiero también tendría que ver con el hecho de que ya empiecen a hacerse notar los efectos del envejecimiento de la población. Ambas apreciaciones deben ser rechazadas para lo cual es importante diferenciar, a nuestro juicio, las dimensiones coyuntural y estructural de los problemas (retos) afrontados por la Seguridad Social.

Lo primero que habría que señalar es que las actuales dificultades de financiación nada tienen que ver con defectos de diseño –entendidos aquí como excesiva generosidad– del sistema de Seguridad Social. Más bien el desequilibrio financiero responde a la fortísima destrucción de empleo provocada por la crisis económica y a las recetas de austeridad a ultranza que han priorizado la lucha contra el déficit público sobre la recuperación del mercado laboral. La mejor prueba de la naturaleza coyuntural de estos condicionantes es que si ahora tuviéramos el nivel de afiliación y de salarios de 2008 la Seguridad Social disfrutaría de un holgado superávit.

Además existe –nadie lo niega– un reto estructural importante asociado al envejecimiento de la población que ha de resultar del alargamiento de la esperanza de vida y, sobre todo, de la jubilación de la generación del baby boom, la más grande de nuestra historia. Lo cierto es que a veces parece olvidarse que este cambio demográfico (sólo) empezará a dejar sentir sus efectos a mediados de la próxima década. Y que para darle respuesta se consensuó en 2011 una reforma (recorte) paramétrica que, más allá de algunas sombras, tenía la virtud de situar el nivel de gasto en el momento más crítico (2050) en cotas asumibles si tenemos en cuenta que hoy ya otros países de nuestro entorno gastan en pensiones por encima de esa cifra (14% del PIB). Así se pone de manifiesto en los Informes de envejecimiento de la Comisión Europea de 2012 y 2015.

Desde esta perspectiva, cabe afirmar que los cambios introducidos en 2013 (Ley 23/2013, reguladora del mecanismo de revalorización anual de las pensiones y del factor de sostenibilidad) no eran necesarios. Lo cual en absoluto significa que su contenido fuera menor como a menudo se da a entender. Muy al contrario, la reforma de aquel año busca garantizar la viabilidad del sistema

de Seguridad Social evitando el crecimiento del gasto (12,3% del PIB en 2050, sólo 0,5 más que actualmente). Pero en la medida en que el número de pensionistas va a crecer sensiblemente, ello va a traducirse en un recorte drástico de la cuantía de las pensiones lo que conduce a dinamitar una de las grandes conquistas sociales de las últimas décadas: el éxito de la lucha contra la pobreza en la tercera edad sintetizado en el mandato constitucional de garantía de un sistema público de pensiones adecuadas y suficientes.

III. ¿Cuáles son las medidas necesarias para garantizar la viabilidad del sistema público de pensiones que hoy conocemos? Se articulan en tres planos con recorridos y potencialidades distintas.

Para empezar la mirada debe dirigirse al mercado de trabajo. Y es que a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones puede contribuir de forma decisiva un buen funcionamiento del mercado laboral en un doble sentido: de un lado, porque los ingresos por cotizaciones aumentan cuantos más trabajadores haya en activo y cuanto mejores –más estables– sean sus condiciones de trabajo, en particular las salariales; y, de otro, porque ese mercado laboral dinámico e inclusivo favorece cierta contención del gasto en pensiones en la medida en que en él se evita en mayor medida el paso prematuro a la jubilación y resultan más efectivas las políticas que incentivan la prolongación de la vida profesional, todo lo cual repercute en un acortamiento del tiempo durante el que se percibe la pensión.

Lógicamente, este tipo de mercado de trabajo –tan alejado de la realidad actual, entre otras razones, por la orientación de las últimas reformas– daría lugar a una importante reducción de la tasa por desempleo; en este sentido, el margen de mejora del empleo y de la

Seguridad Social es muy amplio dada la altísima tasa de paro en la actualidad. Pero, a estos efectos, tan importante como la reducción del número de parados es la ampliación de la población activa (y, por lo primero, ocupada) como fórmula para compensar el incremento del número de jubilados y así equilibrar la denominada tasa de dependencia. Tal objetivo pasa por el desarrollo de un conjunto de políticas que confluyen en el mercado de trabajo del siguiente modo.

En primer lugar, deben desarrollarse actuaciones ambiciosas —hasta la fecha desconocidas en España— para el estímulo de la natalidad como fórmula principal, junto a la inmigración, para mantener cierto equilibrio poblacional. Aunque el margen de mejora en este ámbito es muy importante dada la bajísima tasa de fertilidad de nuestro país, hay que ser conscientes de que el éxito de este tipo de políticas y, sobre todo, sus efectos en el mercado de trabajo sólo se dan en el largo plazo. Con ello no se pretende quitar relevancia a este tipo de políticas —Francia es un magnífico ejemplo de su éxito— y, por tanto, cuanto antes comience su desarrollo, mejor. Pero sí sirve para llamar la atención sobre la necesidad de encontrar otras vías para ampliar el número de ciudadanos ocupados.

De ahí la importancia que puede tener, en segundo lugar, la incorporación de trabajadores inmigrantes. Es evidente que una tasa de desempleo del 26% es un desincentivo para atraer la llegada de trabajadores de otros países; como se está comprobando, más bien es un estímulo para que muchos de nuestros trabajadores —en particular, los más jóvenes— busquen oportunidades profesionales en el exterior. Pero es previsible que en el momento en el que se reactive la creación de empleo se recupere también la afluencia de trabajadores extranjeros. Y es capital contar para entonces con una política migratoria mucho más ambiciosa que en el

pasado. Desde el cambio de siglo España ha demostrado más capacidad de integración de la población inmigrante que la mayoría de los países de nuestro entorno; este es, sin duda, un aspecto muy positivo que ha explotarse al máximo, porque ni las pensiones ni el bienestar colectivo es viable en las próximas décadas sin una participación más intensa de ciudadanos de origen extranjero.

Y, por último, el incremento de la población activa también debe ser resultado de una política laboral inclusiva que, además de reducir drásticamente la insoportable tasa de desempleo, atraiga al mercado de trabajo a individuos que por diversas circunstancias no tienen hoy oportunidad o no se plantean trabajar. Es evidente que la eficacia en la lucha contra el paro repercutirá sobre aquellos desempleados que pasaron a la inactividad por desánimo o los que emigraron en busca de trabajo. También se verá afectada positivamente la tasa de actividad de los jóvenes, si bien en relación con este colectivo el énfasis debe ponerse más en la formación que en el empleo, al menos entre aquellos con menor edad. Por eso, los esfuerzos deben concentrarse en otros dos grupos poblacionales: el de mujeres y el de trabajadores mayores.

Pasaré por alto el comentario relativo al colectivo de mujeres por cuanto las medidas de mejora de la adecuación de la acción protectora del sistema, que se analizan en el siguiente epígrafe, tienen también una notable incidencia —aunque sea indirecta— en términos de ampliación de la población activa y, por tanto, de sostenibilidad. Por tanto, mi atención se centra en los trabajadores mayores, esto es, aquellos que encuentran obstáculos para participar en el mercado de trabajo por razón de su edad.

En realidad, más que un repaso exhaustivo de medidas con tal finalidad, lo que se pretende es llamar la atención sobre la necesidad de dedicar importantes esfuerzos sobre este colectivo: dado el bajo nivel del número de ocupados entre los trabajadores de mayor edad —a partir de 55 años, como frontera—, la elevación de su tasa de actividad y ocupación podría contribuir a mitigar los efectos del envejecimiento en la UE, en general, y muy especialmente en nuestro país. Téngase en cuenta que si el asunto tiene ya hoy entidad va a agigantarse en las próximas décadas con la jubilación de los baby boomers.

Desde esta perspectiva, conviene identificar que el reto es doble. De un lado, se produce una caída intensa de la tasa de actividad desde edades demasiado tempranas. De otro, el nivel de ocupación es muy bajo —ahora y antes de la crisis—, lo que entre otros factores se explica por las características de un mercado de trabajo que favorece la expulsión de los trabajadores de más edad y por la articulación de una protección por desempleo que de algún modo convierte esa salida en definitiva.

A partir de la identificación de estos objetivos, pueden apuntarse algunas medidas agrupables del siguiente modo. En primer lugar, se han de intensificar los incentivos para que los trabajadores se mantengan en activo. Esto pasa por mantener los estímulos conocidos para las empresas a través de bonificaciones y reducciones; pero también, y aquí el margen de actuación es más amplio, por mejorar los incentivos de los trabajadores a través de medidas fiscales o del reconocimiento de nuevos derechos —¿un derecho a la jubilación parcial anticipada?— que eviten una salida prematura del mercado de trabajo manteniendo la proporción entre el periodo de vida profesional y los años de jubilación; en esta línea también hay que situar un mejor régimen de compatibilidad entre pensión y trabajo.

Paralelamente, en segundo lugar, es necesario eliminar los obstáculos que encuentran los trabajadores mayores en el mercado de trabajo. Ello implica un escrutinio más riguroso, con la consiguiente erradicación, de regulaciones o prácticas que resultan discriminatorias para este colectivo; también la adaptación de las condiciones de trabajo a sus perfiles personales y profesionales —señaladamente, cuestiones relacionadas con la salud laboral —; y, en fin, el refuerzo de las políticas activas que favorezcan la (re)adaptación profesional de este colectivo y su reinserción rápida en el mercado de trabajo tras su expulsión.

Junto al incremento de los ingresos del sistema como consecuencia de la mejora del mercado laboral y la consiguiente ampliación de la población activa, otras fórmulas necesarias para garantizar el equilibrio financiero del sistema pasan, como segundo gran bloque, por la introducción de ajustes en las cotizaciones sociales como principal fuente de financiación. Pero antes de ello es importante detenerse en aclarar qué hay que entender por equilibrio del sistema público de pensiones.

La separación de fuentes de financiación de la Seguridad Social es un principio cuya aplicación ha resultado muy positiva para el conjunto del sistema, tal como ya se ha visto. Pero la vinculación de las cotizaciones al abono de las prestaciones del nivel contributivo no tiene por qué implicar que esas prestaciones contributivas, que representan alrededor de un 85% del total del gasto, sólo puedan financiarse a través de cotizaciones¹. Con los

actuales tipos de cotización –sustancialmente inalterados desde mediados de la década de los noventa–, el porcentaje que representa lo recaudado por cotización respecto del PIB se ha mantenido muy estable desde el inicio del siglo: entre 2000 y 2012 se ha situado en un horquilla entre 9,6 y 10,2% del PIB. Aunque, como veremos en seguida, cabe plantear algunas medidas que podrían mejorar la recaudación, es razonable situar en el entorno de esos 10 puntos de PIB la capacidad de recaudación por esta vía en las próximas décadas. Y dada la previsión de aumento del gasto hasta alcanzar el 14% a mitad de siglo –suponiendo que se derogue la regresiva reforma de 2013– queda claro que hay un margen de alrededor de 3,5 puntos de financiación que es necesario cubrir y que ese desfase va a ir en aumento hasta 2050.

A la vista de lo anterior es evidente que la evolución natural del gasto –ligada a la jubilación de baby boomers– ‘garantiza’ el déficit del sistema, si éste es medido por el equilibrio entre gastos en pensiones e ingresos por cotizaciones. Ello debería llevarnos a revisar los términos del debate sobre esta cuestión con el fin de aclarar que la medición del equilibrio financiero del sistema y su sostenibilidad no puede realizarse sólo con las cotizaciones sociales; el criterio debería valorar principalmente si el nivel de gasto en pensiones respecto del PIB, la parte de la riqueza que dedicamos a su pago, es asumible y razonable para nuestra sociedad o no. Esa es la clave; circunscribirse a la recaudación por cotización va a resultar equívoco en cuanto se

¹ De hecho, en la gran mayoría de los países de la OCDE los ingresos por cotizaciones sociales son inferiores a los gastos correspondientes al abono de las pensiones. Así, en 2007 sólo en España, Irlanda, República Checa, Letonia, Estonia y Luxemburgo la situación era la inversa (más cotizaciones que gasto en pensiones). Véase el interesante cuadro comparativo en: *OECD Pensions Outlook 2012*, p. 50.

incremente el gasto por el incremento sustancial del número de pensionistas.

Como decía, esto no significa que no quepan actuaciones dirigidas a mejorar los ingresos por cotizaciones y su capacidad de gasto, reforzando su equidad y su potencial redistributivo. El actual nivel de desempleo y sus perspectivas de evolución parecen dificultar una subida de los tipos de cotización en cuanto lastre para la creación de empleo. Más factible resultaría, en cambio, introducir cambios en las bases de cotización. Para empezar, cabría incorporar como medida estructural el incremento –hasta el ‘destope’– de las bases de cotización; la subida del 3% prevista para 2017 resulta manifiestamente insuficiente (RDL 3/2016). También podría plantearse una mejora progresiva de las bases mínimas, lastradas en los últimos años por la congelación del SMI, en línea con la subida del 8% para 2017 (de nuevo, RDL 3/2016). En fin, es necesaria una reformulación de la cotización de los trabajadores autónomos en el sentido de establecer una correspondencia entre las bases y los ingresos derivados de la actividad profesional, restringiendo así el margen de opción actualmente existente que favorece situaciones de infracotización y consiguiente infraprotección.

También podría descargarse a las cotizaciones sociales de la financiación de determinadas partidas que, dada su naturaleza, el Estado debería asumir. Es el caso de los gastos de gestión del sistema –una partida nada despreciable de 2.300 millones de euros–, de las reducciones y ‘tarifas planas’ como incentivos al empleo –algo menos de 2.000 millones– o de las más modestas ‘cotizaciones ficticias’ que se reconocen por el cuidado de hijos y familiares –periodos no cotizados que computan, sin embargo a la hora de acceder a una prestación–.

Mención aparte merece, en último lugar, la propuesta – implícitamente contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016 (Ley 45/2015, Disposición Adicional 85ª)– consistente en la asunción progresiva por parte del Estado de las prestaciones derivadas de muerte y supervivencia (23.000 millones de euros), es decir, que las pensiones de viudedad y orfandad dejarían de financiarse con cotizaciones para hacerlo con impuestos generales. Se trata de una medida que puede responder a una lógica: la protección global del hecho familiar (ya hoy las prestaciones familiares son financiadas por el Estado), esto es, la financiación estatal de la política familiar. Con el atractivo de que permitiría reducir el gasto contributivo en pensiones –financiado con cotizaciones sociales– en alrededor de un 2% del PIB.

Ahora bien, cabe hacer importantes objeciones a este reajuste estructural. Primero, porque no cuestiona la concepción equivocada del «déficit» del sistema que antes se denunciaba: ¿qué pasaría cuando, como es previsible, ese margen de dos puntos se hubiera agotado –el gasto aumentará más–? Segundo, y no es un asunto menor, porque la no vinculación de las pensiones de supervivencia a las cotizaciones podrían debilitar la solidez de su garantía si se mantiene la fuerte (y reforzada) impronta contributiva del sistema. De hecho, probablemente el interés de algunos de los defensores de reubicación de estas prestaciones tiene mucho que ver con la expectativa de una reforma de la pensión de viudedad que diera lugar a un sustancial recorte a la baja de su cuantía en línea con lo que sucede en los países de nuestro entorno. Y sobre todo, tercero, porque este cambio no altera ni un ápice las necesidades de financiación adicionales –los tres puntos de PIB– que el sistema necesariamente deberá afrontar de aquí a 2050.

Por todo lo anterior, parece evidente que los recursos adicionales que resultan necesarios para preservar la

“reconoscibilidad” –en términos del Tribunal Constitucional– del sistema público de pensiones deben provenir del Estado vía impuestos, siguiendo lo previsto por el Acuerdo tripartito Social y Económico y la posterior reforma legal de 2011.

La fórmula más interesante para incrementar la aportación del Estado en la financiación de la Seguridad Social –pensiones, sin descartar otras prestaciones sociales– sería la creación de un impuesto finalista inspirado en la experiencia francesa (*contribution sociale généralisée*). Se trata de un gravamen directo que soportan las personas residentes (no sólo trabajadores y empresarios) y que comprende todo tipo de rentas: las del trabajo, pero también las del capital, las de actividades económicas y las patrimoniales.

Un impuesto de estas características contribuiría a corregir el bajo nivel de gasto social y de presión fiscal que tiene España respecto de la media de los países europeos. Pero, además, presenta las siguientes ventajas. Primero, permite modular el peso sobre los distintos tipos de rentas reforzando el carácter redistributivo; en Francia, por ejemplo, son las rentas patrimoniales y de capital las que soportan el gravamen más alto. Segundo, tiene un potencial recaudador muy notable; más de 90.000 millones de euros en 2013 en aquel país. Tercero, al mismo tiempo posibilita un despliegue progresivo en función de las necesidades del sistema que, sabemos, se harán más acuciantes en la década de los treinta; en Francia el tipo inicialmente fijado en el momento de su introducción en 1991 fue del 1,1%. Cuarto, frente a una alternativa que pasara por la imposición indirecta, el impuesto ‘francés’ constituye una fuente de ingresos más estable y que no produce efectos inflacionistas. Y, quinto, la creación de un impuesto cuya recaudación se integre directamente en el Presupuesto de la Seguridad Social constituye la expresión de un sólido compromiso político con el sistema

público de pensiones. Un instrumento real de justicia social.

3. Los retos de la acción protectora: vías para el progreso de la Seguridad Social

I. En los últimos años el debate sobre las pensiones ha estado centrado, casi de forma exclusiva, en la sostenibilidad financiera del sistema público. Pero tan relevante como ésta es la adecuación de la acción protectora de las pensiones para permitir la realización del mandato constitucional de suficiencia económica en la tercera edad. En este sentido, no cabe duda de que a lo largo de las tres últimas largas décadas se han producido grandes avances que nos han permitido, con todas las limitaciones, 'homologar' nuestro modelo de Seguridad Social al de los países de nuestro entorno europeo más cercano.

Algunas de estas conquistas que hasta hace poco parecían irreversibles se ven seriamente amenazados hoy por las últimas reformas legales —de nuevo, emblemática, la Ley 23/2013— que se impulsan con el pretexto de la (supuesta) insostenibilidad del sistema. En este difícil contexto, es evidente que los primeros esfuerzos deben dirigirse necesariamente a la defensa de los niveles de protección alcanzados. Pero no basta con eso. En la medida en que se ha constatado que el esfuerzo adicional que va a exigir el cambio demográfico está a nuestro alcance y que por tanto el sistema es viable, resulta preciso identificar, al menos, cuáles son esas insuficiencias protectoras. Su corrección debe marcar las vías para el progreso de la Seguridad Social desde una triple perspectiva.

De una parte, esas insuficiencias pueden ser vistas como manifestaciones de desigualdad en función de diversas

circunstancias –género, pobreza, (in)estabilidad laboral, edad–, tal como se analiza enseguida. De otra, la corrección de tales carencias es una forma efectiva de evitar la pérdida de legitimidad que produce el deterioro de la acción protectora pública que acaba empujando a una parte de los beneficiarios –aquellos con más recursos– a buscar esa protección en el mercado. Es, por tanto, el modo de garantizar la sostenibilidad social del modelo de provisión de bienestar propio de nuestro actual modelo de convivencia. Y, en fin, muchas de las líneas de actuación a las que se va a hacer referencia se encuentran estrechamente relacionadas con las trayectorias individuales en el mercado de trabajo y con el principio contributivo que informa nuestro sistema de Seguridad Social. Ello significa que, junto a las necesarias soluciones de naturaleza laboral, las actuaciones planteadas en el plano social deben servir para modular la aplicación de ese rasgo de contributividad o, lo que es lo mismo, intensificar el componente solidario del sistema.

II. La más importante y transversal de las manifestaciones de inadecuación es la desigualdad por razón de género: porque las mujeres ocupan una peor posición en el sistema de Seguridad Social, reciben una peor protección. Evidentemente, esta relegación del colectivo femenino tiene mucho que ver con las mayores dificultades a las que se enfrenta en el mercado de trabajo y que lastran su participación en un sistema esencialmente contributivo. De ahí la mayor incidencia que tiene en las mujeres el endurecimiento de los requisitos de acceso a la pensión –fundamentalmente, la mayor exigencia de cotización–. Pero, además, deben anotarse algunas actuaciones específicas en el ámbito de la Seguridad Social cuyas distintas vertientes se vinculan esencialmente a la maternidad y a la asignación de roles en el cuidado de los hijos.

Para empezar, la Seguridad Social no puede limitarse a evitar el perjuicio que para las mujeres supone la maternidad en cuanto interrupción de la carrera profesional y frustración de oportunidades en ese ámbito. El incremento de la tasa de fertilidad debe convertirse cuanto antes en una política pública prioritaria que tenga su reflejo en todos los planos: el laboral, desde luego, a través de las correspondientes garantías; pero también el de la Seguridad Social. Esto es lo que parece perseguir la introducción en 2016 de un complemento por maternidad en las pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente. Sin embargo, su torpe configuración (sólo se reconoce a las mujeres que hayan tenido dos o más hijos biológicos o adoptados) resulta seguramente inconstitucional. Más sentido tendría la previsión de un bonus de cotización por el mero hecho de tener un hijo. Sería una forma de reconocimiento social de una doble contribución por frenar el envejecimiento de la población y –en el caso de madres trabajadoras– por haber mantenido su actividad durante el embarazo.

Otra de las actuaciones correctoras necesarias para mejorar la protección de la mujer es el desarrollo de una auténtica política de protección del hecho familiar, más allá de la concepción asistencialista tradicional, que corrija los importantes problemas estructurales de la misma: su insuficiente contenido –muy agravado desde el estallido de la crisis–, que no garantiza la igualdad de oportunidades ni sirve de presupuesto para la conciliación; y la ausencia de una protección específica para las familias monoparentales, especialmente con niños pequeños, enfrentadas a un grave riesgo de pobreza. Desde esa perspectiva más amplia, deben tenerse presente las dos facetas adicionales de este tipo de actuaciones: la lucha frente al riesgo de pobreza que sufren los menores de edad y el estímulo de una mejor

integración de las mujeres en el ámbito laboral y de Seguridad Social.

También desde el ámbito de la protección social puede incidirse en la necesaria mejora del tratamiento que reciben las mujeres en el mercado de trabajo y que se agrava como consecuencia del endurecimiento progresivo de los requisitos de acceso a la pensión de las últimas reformas normativas. El objetivo último debería ser el de 'masculinizar' las responsabilidades familiares, y una vía para favorecer este proceso sería ir más allá de la neutralización de los perjuicios causados en la carrera profesional apostando por hacer más atractivas las fórmulas laborales 'feminizadas', como el contrato a tiempo parcial. Lástima que el avance en protección social que ha supuesto la regulación del RDL 11/2013 tras la anulación de la anterior regulación se vea empeñado por la precarización de su régimen laboral como resultado de la Ley 3/2012 y el RDL 16/2013.

En fin, sin perjuicio de las consideraciones sobre el factor de género en la pobreza, una última actuación para mejorar la protección social de las mujeres pasaría por una reformulación de la pensión de viudedad —la más feminizada de las prestaciones de la Seguridad Social, excluidas las vinculadas a la maternidad— con el fin de garantizar a las viudas un nivel de rentas digno, más que de corregir alguna situación puntual de exceso protector. Se trataría de ahondar en la línea de actuación marcada tímidamente por la Ley 27/2011, que quedó aparcada con el cambio de Gobierno pocos meses después.

III. La segunda manifestación de desigualdad, en cuanto inadecuación, del sistema público de pensiones tiene que ver con el riesgo de pobreza que sufren los y, sobre todo, las pensionistas. Ya se ha insistido sobre la sustancial mejora que en este terreno produjo la fuerte subida de las

pensiones mínimas desde 2004 hasta el estallido de la crisis. Los problemas surgen desde entonces y, en particular, tras la introducción por la Ley 23/2013 de un nuevo índice de revalorización anual de las pensiones que, detrás de una complicada fórmula, oculta una semicongelación de las cuantías (+0,25), incluidas las pensiones mínimas. Hoy puede afirmarse que, salvo que el IPC se mantenga en niveles anómalamente bajos o negativos como los actuales –algo que los expertos descartan–, los pensionistas parecen abocados a sufrir una importante pérdida de poder adquisitivo. Las previsiones de inflación para final de año ya apuntan un repunte que se ha de consolidar a lo largo de 2017 para acabar con un IPC medio muy por encima del 1% , lo que en un plazo de seis podría suponer una devaluación de las pensiones de alrededor del 10% . En esta línea, la Comisión Europea estima que la nueva regulación del mecanismo regulador de la revalorización aplicable en España habría de implicar sobre la cuantía inicial de la pensión una caída del 11% en el transcurso de una década, uno de los cambios normativos más regresivos en esta materia que se han producido en el marco comparado en años recientes.

Por otro lado, la reducción del riesgo de pobreza dentro del colectivo de los pensionistas exige algunas mejoras concretas en el acceso a las prestaciones. Además de la subida mencionada de la cuantía de las pensiones mínimas, sería conveniente en línea con lo ya apuntado una mejora de la pensión de viudedad; y también de la pensión de orfandad, que debe tener autonomía propia desvinculada de la anterior. Igualmente debería incrementarse el umbral máximo de rentas establecido para el acceso a las pensiones no contributivas y, en consecuencia, su cuantía para llegar a situarse en el entorno del SMI, sólo algo por debajo de las pensiones mínimas contributivas. En fin, las anteriores actuaciones deberían venir acompañadas también por la reversión de

los importantes recortes sufridos por los pensionistas en materia sanitaria –fundamentalmente, el copago en la prestación farmacéutica– y de dependencia –congelación del despliegue del sistema y de las prestaciones–.

IV. El tercer gran eje de desigualdad se encuentra directamente vinculado a la situación del mercado de trabajo. Se apunta, así, a la necesidad de corregir o mitigar el impacto negativo que la inestabilidad en el empleo puede tener en el ámbito de Seguridad Social. Naturalmente este fenómeno tiene hoy una dimensión coyuntural vinculada a la grave crisis económica; en este sentido, el dramático aumento del número de parados de larga –o muy larga– duración, la irregularidad de las carreras profesionales o la devaluación de los salarios son circunstancias, agudizadas en el actual contexto, que lastran las cotizaciones y que –en función del enquistamiento de la situación– pueden perjudicar los futuros derechos generados en el sistema de pensiones. Pero no cabe desconocer la situación previa a la crisis –una altísima tasa de temporalidad desde mediados de los ochenta–; ni, sobre todo, que una vez superada la crisis es muy probable que la inestabilidad se haya afianzado como rasgo característico de nuestro mercado laboral a consecuencia de los últimos cambios normativos y que ello provoque una ampliación de los colectivos que quedan maltrechos dentro de la esfera de la acción contributiva de la Seguridad Social o directamente excluidos de ella.

Nuevamente aquí la intensificación de la dependencia de la acción protectora de las pensiones respecto del mercado laboral contribuye a debilitar la posición de los trabajadores. De ahí la importancia de preservar todos aquellos elementos del sistema de protección social que aportan a aquéllos algún tipo de seguridad la cual en el

actual marco normativo laboral parece definitivamente sacrificada por mor de la flexibilidad empresarial.

Así, a efectos del acceso a la pensión de jubilación importa recuperar una regulación más garantista de la integración de lagunas de cotización y una más elevada cotización por jubilación en los supuestos de percepción del subsidio asistencial. Pero, además, cabría plantear una mayor generosidad en el reconocimiento de periodos de cotización 'asimilados' por interrupciones de la actividad profesional relacionadas con procesos formativos inicial (podrían computarse como cotizados los años cursados en la universidad, por ejemplo) o de reciclaje. De igual forma, en la medida en que se extienda el periodo de cómputo para el cálculo de la pensión sería razonable reconocer la posibilidad de seleccionar los años tenidos en cuenta.

V. Por último, la cuarta manifestación de desigualdad tiene que ver con la edad. No cabe duda de que el mayor esfuerzo de cotización ligado al reforzamiento de la contributividad y a su efecto (in)directo en la edad efectiva de jubilación no incide de la misma forma en todos los trabajadores, sino que varía en función del tipo de actividad profesional que se desarrolle: no todos se encuentran en las mismas condiciones para su cumplimiento; algunos trabajadores tienen más dificultades para hacerlo. Esto agrava las diferencias que, también por otros factores, existen en las expectativas de vida de cara a la jubilación. Nos enfrentamos, pues, a una desigualdad intrageneracional ante la muerte al que el ordenamiento jurídico debe dar alguna respuesta. Y ésta podría venir a través del reconocimiento de un factor de penosidad (pénibilité en el modelo francés de referencia) que se tendría en cuenta para modular la más reducida esperanza de vida derivada de una determinada trayectoria profesional.

De lo que se trata, como planteamiento de fondo, es de incorporar un elemento de equidad en el obligado alargamiento de las carreras profesionales vinculado al incremento de la esperanza de vida. Así, a cambio de ese mayor esfuerzo de cotización, los poderes públicos ofrecerían una mejora de las condiciones de trabajo.

En parte, ésta ya es una vía explorada en nuestro ordenamiento a través de la fórmula de reducción de la edad (ordinaria) de jubilación prevista por la Ley General de Seguridad Social y el RD 1698/2011 que lo desarrolla; si bien el planteamiento al que responde tal previsión es más limitado, más específicamente laboral, por su vinculación a la penosidad —o factores allegados como toxicidad, peligrosidad o insalubridad— del desarrollo de esa actividad, antes que la incidencia que pueden tener esos trabajos en su esperanza de vida a partir de la jubilación. Lo que, desde una perspectiva más amplia, se plantea es una consideración específica de la repercusión que ese tipo de factores —definidos prescindiendo de la nota de excepcionalidad del anterior supuesto— tienen en la expectativa vital de los jubilados. De ahí el interés por articular algún mecanismo —¿una cuenta individual de penosidad (compte individuel pénibilité)?— que a partir de la delimitación previa de tales factores compense a los trabajadores mediante una mejora de las condiciones laborales (además de salariales, permisos retribuidos con fines formativos, por ejemplo), pero también de Seguridad Social (adelanto de edad de jubilación, acumulación adicional de periodos de cotización), en este último caso como vía para compensar las desiguales esperanzas de vida en la jubilación.

4. A modo de conclusión.

¿Es insostenible el sistema?, ¿son necesarias nuevas reformas? Hay que advertir sobre la generalización en la opinión pública de dos ideas muy discutibles que, presentadas como verdades irrefutables, condicionan los términos del debate acerca de las soluciones. Se dice, por una parte, que las últimas reformas del sistema de pensiones llevadas a cabo no han servido para corregir los (supuestos) problemas estructurales de un modelo que, desde esa perspectiva, se considera sobredimensionado en su acción protectora. Al tiempo que, por otra, el deterioro financiero también tendría que ver con el hecho de que ya empiecen a hacerse notar los efectos del envejecimiento de la población. Ambas apreciaciones deben ser rechazadas para lo cual es importante diferenciar, a nuestro juicio, las dimensiones coyuntural y estructural de los problemas (retos) afrontados por la Seguridad Social.

Lo primero que habría que señalar es que las actuales dificultades de financiación nada tienen que ver con defectos de diseño –entendidos aquí como excesiva generosidad– del sistema de Seguridad Social. Más bien el desequilibrio financiero responde a la fortísima destrucción de empleo provocada por la crisis económica y a las recetas 'austericidas' que han priorizado la lucha contra el déficit público sobre la recuperación del mercado laboral. La mejor prueba de la naturaleza coyuntural de estos condicionantes es que si ahora tuviéramos el nivel de afiliación y de salarios de 2008 la Seguridad Social disfrutaría de un holgado superávit.

Además existe –nadie lo niega– un reto estructural importante asociado al envejecimiento de la población que ha de resultar del alargamiento de la esperanza de

vida y, sobre todo, de la jubilación de la generación del baby boom, la más grande de nuestra historia. Lo cierto es que a veces parece olvidarse que este cambio demográfico (sólo) empezará a dejar sentir sus efectos a mediados de la próxima década. Y que para darle respuesta se consensuó en 2011 una reforma (recorte) paramétrica que, sin perjuicio de las sombras en forma de recortes, tenía la virtud de situar el nivel de gasto en el momento más crítico (2050) en cotas asumibles si tenemos en cuenta que hoy ya otros países de nuestro entorno gastan en pensiones por encima de esa cifra (14-15% del PIB).

Desde esta perspectiva, cabe afirmar que los cambios introducidos en 2013 no eran necesarios. Lo cual en absoluto significa que su contenido fuera menor como a menudo se da a entender. Muy al contrario, la reforma de aquel año busca garantizar la viabilidad del sistema de Seguridad Social evitando el crecimiento del gasto. Pero en la medida en que el número de pensionistas crecerá sensiblemente, ello va a traducirse en un recorte drástico de la cuantía de las pensiones lo que conduce a dinamitar una de las grandes conquistas sociales de las últimas décadas: el éxito de la lucha contra la pobreza en la tercera edad sintetizado en el mandato constitucional de garantía de un sistema público de pensiones adecuadas y suficientes.

Borja Suárez Corujo

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad Autónoma de Madrid

4.-

Relación de conferenciantes



RELACION DE CONFERENCIANTES Y CURRICULA

RELACIÓN DE CONFERENCIANTES Y CURRÍCULA

ALVAREZ ALVAREZ, JULIÁN



Madrid. Politólogo y Administrador Civil del Estado. En 1982 fue nombrado Director General de la Función Pública y Vicepresidente de la Comisión Superior de la Función Pública. Posteriormente ha sido Director General de Servicios del Ministerio para las Administraciones Públicas, Director General de la Oficina Española de Patentes y Marcas, Presidente del Consejo de Administración de la Organización Europea de Patentes y Secretario General del Instituto Nacional de Administración Pública.

Conferencia

“En defensa de la burocracia y de las organizaciones burocráticas. Releyendo a Max Weber”

	GÓMEZ BERMÚDEZ, JAVIER
	Nacido el 3 de agosto de 1962 en Álor, Málaga. Licenciado en Derecho por la Universidad de Granada. Pertenece a la carrera Judicial. Ha sido presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (2004-2012). Es miembro de la Asociación Profesional de la Magistratura (APM). En la jurisdicción penal ha desempeñado todos los destinos posibles, a excepción de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Es profesor de la Universidad Europea de Madrid.
Conferencia	<i>"Estado y Justicia. El Estado de la Justicia."</i>
	GUERRERO SALOM, ENRIQUE
	Carcagente, Valencia. Doctor en Ciencias Políticas. Profesor titular de Ciencia Política en la Universidad complutense. Administrador Civil del Estado. Ha sido Secretario General Técnico y Subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia; Secretario General de Relaciones con las Cortes y Director adjunto del gabinete del Presidente del Gobierno. En la actualidad es Diputado del Parlamento Europeo, desde 2009, por el PSOE integrante del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo. Es Presidente del Global Progressive Forum
Conferencia	<i>"La Unión Europea hoy".</i>

MAYORAL CORTÉS, VICTORINO	
	Almoharín (Cáceres). Licenciado en Derecho. Fue profesor y director del Centro Asociado de la UNED de Madrid. Miembro del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ex-consejero de Presidencia y Trabajo y de Educación, Juventud y Deportes de la Junta de Extremadura de 1993 a 2000. Afiliado al PSOE desde 1975. Delegado Federal de Educación del PSOE de 1979 a 1989. Portavoz de la Comisión sobre Régimen de las Administraciones Públicas. Presidente de la Fundación Educativa y Asistencial CIVES. Diputado en las legislaturas II, III y IV.
Conferencia	<i>" Movimientos sociales, tercer sector y su colaboración con las Administraciones Públicas."</i>
MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ, JAVIER	
	Logroño. Licenciado en derecho por la Universidad de Zaragoza. En 1958 inició la carrera judicial y fiscal, llegando a ser fiscal del Tribunal Supremo. Ha sido miembro del Consejo General del Poder General entre 1996 y 2001. En la actualidad preside la Editorial Aranzadi. Miembro de UCD y del Partido Socialista Obrero Español. Diputado en las Cortes Generales por Navarra, Madrid y Murcia desde 1979 a 1986. Fue Ministro de la Presidencia en el primer Gobierno de Felipe González. Durante su mandato fue aprobada la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.
Conferencia	<i>"Reflexiones sobre la Administración y la Función Pública ."</i>

	MURIEL RODRÍGUEZ, FÉLIX
	Malagueño. Licenciado en Derecho y Periodismo. Administrador Civil del Estado. Ha sido Director General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia, Director General de Correos y Telégrafos, Vicepresidente de Caja Postal y del Consejo Asesor Postal, Presidente del Comité Consultivo de la Unión Postal Universal (UPU) y miembro de su Consejo de Administración, Directivo de la UPAEP. Director de AUXINI S.A. y Director Adjunto de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
Conferencia	<i>"¿Hay que reformar la Constitución?."</i>

	PÉREZ RUBALCABA, ALFREDO
	Solares, Cantabria. Doctor en Química y profesor titular de Química Orgánica en la Universidad Complutense. Ha sido Ministro de Educación, de la Presidencia, de Interior y Vicepresidente primero y Portavoz del Gobierno. Fue diputado por Toledo, Madrid, Cantabria y Cádiz. Fue Secretario General del PSOE y candidato a la Presidencia del Gobierno.
Conferencia	<i>"Cataluña. La situación".</i>

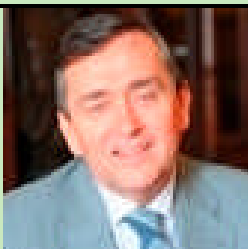
	RAMOS FERNÁNDEZ-TORRECILLA, FRANCISCO
	Herreruela de Oropesa, Toledo. Politólogo y licenciado en Derecho. Administrador Civil del Estado. Ha sido Senador en las Cortes Constituyentes y Diputado durante tres legislaturas. En 1982 fue nombrado Secretario de Estado para la Administración Pública, puesto desde el que impulsó la elaboración de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública aprobada en 1984. Posteriormente ha desempeñado los cargos de Presidente del Consejo Escolar del Estado y Director del Instituto Nacional de Administración Pública.
Conferencia	<i>"Como reformar la constitución y no morir en el intento"</i>

	RUBIO LLORENTE, FRANCISCO
	Berlanga, Badajoz. Estudió Derecho en las Universidades de Sevilla y Madrid, Doctor en Derecho por la Complutense. Catedrático de Derecho Constitucional. Administrador Civil del Estado. Letrado de Cortes. Fue Secretario General del Congreso de los Diputados. Dirigió el Centro de Estudios Constitucionales. Magistrado y Vicepresidente del Tribunal Constitucional. Del 2004 al 2012 fue Presidente del Consejo de Estado
Conferencia	<i>" Reflexiones sobre el Estado contemporáneo"</i>

	SANTAMARÍA OSSORIO, JULIÁN
	Catedrático y Director del Departamento de Ciencia Política de la Complutense. Especialista en análisis electoral, comunicación política, procesos de cambio y calidad de la democracia contemporánea. Director del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) desde enero de 1983 a marzo de 1987. Fue Embajador de España en los Estados Unidos de América.
Conferencia	<i>“¿Es necesaria y urgente la reforma de la Ley Electoral?”</i>

	SUAREZ CORUJO, BORJA
	Borja Suárez Corujo es doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid en la que desarrolla su actividad docente e investigadora como Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Es autor de numerosas publicaciones sobre asuntos sociolaborales en revistas especializadas y monografías, entre las que destacan, “El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad”, “La protección social en el Estado de las Autonomías”, “Los planes de pensiones del sistema de empleo: Principios

	<i>ordenadores" e "Introducción al Derecho de la Protección Social".</i>
Conferencia	<i>" El futuro del sistema público de pensiones: líneas de actuación "</i>

	VELÁZQUEZ LOPEZ, FRANCISCO JAVIER
	Castilblanco de los Arroyos, Sevilla. Politólogo y Administrador Civil del Estado. En 1982 fue nombrado Director del Gabinete del Secretario de Estado para la Administración Pública. Posteriormente ha sido Director General de Cooperación Territorial, Delegado del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje y Director General de Servicios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. En 2004 fue nombrado Secretario General para la Administración Pública, puesto desde el que impulsó la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público de 2007. Posteriormente ha sido Director General de Protección Civil y Director de la Policía y de la Guardia Civil.
Conferencia	<i>" La burocracia es la culpable "</i>

	VILLORIA MENDIETA, MANUEL
--	----------------------------------

	Nace en Madrid, en 1957, se licencia en Derecho por la Universidad Complutense (UCM), ingresa en la Administración del Estado como técnico y combina su primer destino con la finalización de la carrera de Filología, más tarde fue Secretario General Técnico en la Comunidad de Madrid y, finalmente, inició su carrera docente tras disfrutar de una beca Fulbright en USA, doctorándose por la propia UCM. En la actualidad es catedrático de Ciencia política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Participa como investigador en el Programa de Investigación E-Democracia de la Comunidad de Madrid. Especialista en temas de corrupción y transparencia.
---	---

Conferencia	“La eterna herida. La corrupción como relato de una España fracasada”
--------------------	--

