

# ACEs



Año III - nº 2

Junio 2010

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN



Reflexiones  
desde la  
Administración  
Pública (II)





## Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

www.administradoresciviles.org

asociacion@administradoresciviles.org

### Comisión ejecutiva de la Asociación

---

**Presidente:**

Julio C. Fuentes Gómez

**Vicepresidenta primera:**

Mercedes Rodríguez Arranz

**Vicepresidente segundo:**

Gabriel Álvarez Recarte

**Tesorero:**

Luis Javier Fernández Abad

**Administrador:**

Ignacio Valle Muñoz

**Vocales:**

Carmen Gandarillas Rodríguez

Ramón Sánchez Puente

M<sup>a</sup> Angeles Martínez Minguenza

**Secretario:**

Emilio Viciano Duro

## Sumario

- 3** Presentación  
Julio Carlos Fuentes Gómez
- 4** Las tribulaciones de un funcionario español por Europa  
Luis Ortega Puente
- 5** La coordinación administrativa en la toma de decisiones económicas: reforma estructural necesaria y deseable  
María Dolores Vicente Ruiz
- 9** La función pública pendiente  
Mercedes Rodríguez Arranz
- 14** Policiales: prefiero el original  
Santiago Martín Bermúdez
- 15** Administradores Civiles del Estado: entre la paradoja de Russell y el principio de San Mateo  
Salvador Robles Fernández
- 24** El protocolo y los viajes al extranjero  
M<sup>a</sup> Angeles Martínez Minguenza
- 25** Mediación, arbitraje, ¿Administración?  
Julio Carlos Fuentes Gómez
- 28** ¿Qué se puede aprender del proceso de transposición de la Directiva de Servicios?  
Aurelio del Pino González
- 31** Breve recuerdo de Miguel Delibes  
Luis Albi Pérez
- 32** El tren  
Mercedes Rodríguez Arranz
- 34** Il Clásica el Angliru  
José Ignacio Fuentes Gómez
- 37** Análisis de impacto normativo: novedades en España y en Francia  
M<sup>a</sup> Angeles Martínez Minguenza



Vivimos tiempos difíciles que nos van exigir que seamos capaces de dar lo mejor de nosotros mismos. En la Administración Pública hemos entrado en una dinámica que hace apenas unos meses era difícil de imaginar, en la que la incertidumbre se ha asentado en la vida española a todos los niveles y de la que los funcionarios no somos ajenos siempre criticada "seguridad" de los funcionarios públicos se ha visto sustituida por una incertidumbre sin precedentes. La propia crisis que sufrimos no tiene antecedentes por su virulencia y salir de ella parece que supone el reto de reinventar nuestra España.

Y ello en un contexto en el que el Estado (cantonal) autonómico se ha enfrentado con una cruda realidad y es que no hay quien lo pague. Cuanto más tardemos en entenderlo será peor para todos. La solución que venimos defendiendo es sencilla pero difícil de aplicar pasa por un acuerdo nacional, un consenso sobre la ineficacia de nuestra estructura administrativa de orden territorial e institucional. Sin ese acuerdo será imposible poner orden por los partidos políticos, cuyo pacto, al menos entre los dos grandes, es imprescindible.

No se puede esperar mucho más para acabar con duplicidades, para reconducir las estructuras administrativas, eliminar organismos de todo pelaje creados en comunidades autónomas y entidades locales, terminar con ese número desproporcionado de asesores políticos que se han extendido como una plaga. La actuación administrativa debe estar presidida por la austeridad y el sentido común, se han de suprimir las subvenciones caprichosas y multimillonarias que han terminado por corromper lo que se suponía que sería aire fresco de nuestro sistema político. Entre ellas las que sostienen a los sindicatos de clase cuyo desprestigio se ha visto evidenciado en la huelga del sector público convocada el pasado día 8 de junio. Frente a ellos, sin subvenciones y sólo con el esfuerzo de muchos funcionarios, se celebró un día antes de dicha huelga un congreso de FEDECA, que resultó multitudinario y en el que estuvimos presentes como Asociación, para protestar por lo que nos parece injusto y para proponer, desde nuestra responsabilidad de servidores públicos de España, una serie de medidas de disminución del déficit y búsqueda de una mejor prestación de los servicios públicos.

Esperemos que de esas propuestas tengamos acuse de recibo. De momento, todas estas medidas se han postergado y carecen fecha de aplicación. A cambio de ello se ha aprobado este año 2010 una oferta de empleo público que castiga a los cuerpos superiores, que hemos visto –en nuestro caso, por primera vez en nuestra historia– como nuestras oposiciones no han sido convocadas, rompiendo un equilibrio básico para el servicio público que merece la sociedad española y que lanza un mensaje deplorable a nuestros universitarios. Se procedió a suprimir, al objeto de ahorrar una cantidad irrisoria, determinados altos cargos. Para tal supresión se han seguido criterios arbitrarios, en los que ha primado antes la amistad "política" que la importancia del órgano de que se tratara y sus funciones, contribuyendo a tensar más la Administración. Y finalmente se ha llevado a cabo un recorte salarial sin precedentes, que castiga a quienes menos lo merecen, sin atender al estudio adecuado de otras partidas presupuestarias que hubieran merecido ese trato antes que el fácil recurso de reducir el capítulo I del presupuesto. Todo ello supone un daño casi irreparable a nuestra carrera administrativa y al servicio público, sin que los problemas que aquejan a nuestro sistema político-administrativo se afronten de manera decidida.

En este contexto, sale a la luz este nuevo número de la revista de la Asociación del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado, con la misma ilusión que siempre ponemos a nuestro trabajo, con ganas de alimentar el debate que merecen nuestros problemas y que lleve a soluciones realistas. Tenemos que agradecer la generosidad de los compañeros que colaboran en este número, a la premura con que nos han remitido sus artículos. Sí, he dicho premura, no improvisación ...

**Julio C. Fuentes Gómez**

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

# Las tribulaciones de un funcionario español por Europa

Por **Luis Ortega Puente**

Administrador Civil del Estado. III Promoción

**E**n mi larga andadura por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones (antes Secretaria General) donde a principios de los 90 era prácticamente el único TAC con una cierta experiencia en asuntos internacionales, me tocó acudir a numerosas reuniones en las instituciones europeas, OCDE, Consejo de Europa y organismos comunitarios (Comisión y Consejo).

Una primera dificultad con la que te encuentras es la de los idiomas: naturalmente Only English and French y ya puedes pedir traducción simultánea al español que nada de nada.

Superé esta barrera (soy francófono de origen y me defiendo decentemente in english).

La segunda prueba es el Derecho comunitario que, lógicamente no te lo enseñan en la Facultad, para lo cual existe un master en la materia que si no haces, lo tendrás más difícil.

Pero lo peor sin duda es la soledad y el desamparo que te asaltan cuando te sientas en una silla detrás de un cartel que pone SPAIN y careces de instrucciones de tus superiores, lo cual no ocurre con tus colegas de los demás países.

Ahí ya tienes que jugar tu inventiva e imaginación para no meter la pata clamorosamente, dado que en Madrid se van a enterar inmediatamente y además lo tienes que contar en tu informe.

Otra cuestión adicional es que te avisan de un día para otro y como no hay tiempo para órdenes de viaje tienes que poner tu dinero que ya recuperarás si has guardado celosamente las correspondientes facturas.

Voy a citar solamente tres anécdotas:

- Me tocó dar la cara en la transposición de la Directiva de la llamada televisión sin fronteras.

Como es sabido fuimos el último miembro de la Unión Europea en verificar la trasposición tras repetidas advertencias de la Comisión.

Imagínense la cara del funcionario cuando va al grupo de trabajo y sabe que el Orden del Día es, país por país, contar como va la aplicación de la Directiva y qué puedes decir cuando el Proyecto de Ley duerme el sueño de los justos.

- Me tocó ir a la OCDE a una reunión convocada para el lanzamiento de una nueva Dirección General de nuevas Tecnologías.

Primer problema: como España a esas cosas no asistía, y no ibas a utilizar el cartel y el puesto de Portugal.

Segundo problema: si quiero presentar nuestra Ley de Protección de Datos, me la tengo que traducir al inglés, porque el español no se conoce en la OCDE.

Salí lo mejor posible, teniendo en cuenta que presidía Canadá (naturalmente Montreal), que tenía a mi lado a la nutrida representación de Estados Unidos y que dado que la reunión era en París, utilizaba la lengua de Voltaire.

- Por último, el Consejo de Europa convoca una reunión ministerial informal en Oslo, para desbloquear una Recomendación sobre piratería audiovisual.

Por razones x me quedé solo como siempre, cuando el resto de los países llevaban altos cargos y expertos.

No lo hice mal del todo, porque había trabajado en Estrasburgo en la Recomendación, el secretario de esta comisión era español y me conocía de que iba cada miembro del Consejo.

Estas breves reflexiones me lleva a una conclusión: no creáis los compañeros a los que os toque andar por esos vericuetos europeos que es un privilegio y que se pasa fenómeno. ■

# La coordinación administrativa en la toma de decisiones económicas: reforma estructural necesaria y deseable



Por **María Dolores Vicente Ruiz**  
Administrador Civil del Estado. XLIII Promoción

**H**ace ya más de un año que la caída del banco de inversión estadounidense Lehman Brothers se convertía en la imagen de una crisis financiera que venía fraguándose desde 2007. Tras cinco años de bonanza económica sin precedentes a nivel internacional, septiembre de 2008 marcó la fecha en el calendario a partir de la cual las economías más desarrolladas del mundo incurrirían en el mayor gasto público registrado desde la segunda guerra mundial, con numerosas intervenciones de entidades financieras y la apertura de cuantiosas líneas de ayudas públicas, para amortiguar la caída en efecto dominó de muchos de los sectores de la economía, desde el automovilístico hasta el turístico.

España no es una excepción dentro de los países desarrollados, y aunque la crisis financiera no ha sido tan acusada como en otros países, la crisis económica se está viviendo con especial virulencia. Nuestras entidades financieras estaban sometidas a una regulación y supervisión distinta, que ha demostrado ser mejor que las del resto de las economías desarrolladas, seguramente fruto de nuestra propia historia, ya que los años ochenta en España dejaron buenas lecciones aprendidas sobre lo que no hay que hacer al regular y supervisar al sector financiero. No obstante, pese a que la crisis financiera desencadenada por las *subprime* tenga mitigados sus efectos sobre la economía española, no ocurre lo mismo con el resto de indicadores económicos. No hay más que revisar las tasa de crecimiento interanual española, que sigue siendo

negativa, o la tasa de desempleo que continúa en torno al 17% para darse cuenta de la gravedad de la situación por la que atraviesa nuestra economía. La crisis económica internacional ha puesto al descubierto las debilidades de la economía española con una estructura industrial basada en la concentración del crecimiento en un sector como el de la construcción, un enorme endeudamiento de las familias, dificultades para exportar, falta de productividad y falta de competitividad.

Ante este escenario de fuertes dificultades económicas, se han comenzado a abordar las primeras reformas estructurales que permitirán preparar a la economía española para la salida de la crisis, sentando las bases para un nuevo modelo productivo y que permita remover los obstáculos que lastran la competitividad de nuestra economía. En efecto, ya se ha puesto en marcha la que seguramente será a reforma estructural más importante de la legislatura la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), a la que seguirá la elaboración de la denominada Ley de Economía Sostenible.

La Directiva de Servicios es un instrumento jurídico innovador en el derecho comunitario debido fundamentalmente a: en primer lugar, su horizontalidad, algo poco común en el derecho comunitario derivado, que suele establecer regulaciones sectoriales, y en segundo lugar debido a su afectación directa a una materia que hasta

ahora había estado reservada a las competencias exclusivas de los Estados miembros, como es la libertad de empresa. Estos dos elementos convierten a esta Directiva en una oportunidad para fortalecer las libertades de establecimiento y de prestación de servicios recogidas en los artículos 43 y 47 del Tratado de las Comunidades Europeas, y por tanto, fortalecer el mercado interior como pilar fundamental en el que se apoya toda la construcción del derecho comunitario.

En el caso de España, la transposición de la Directiva de Servicios puede constituir la reforma estructural más importante de la legislatura por varios motivos:

1. En primer lugar por su horizontalidad: se trata de un instrumento jurídico que trata de remover todos los obstáculos que dificultan la libertad de establecimiento y de prestación en todas las actividades del sector servicios, que no olvidemos es el sector más importante de la economía española. Eso permitirá mejorar la competitividad de la economía española como una de las claves para la recuperación, y permitirá mejorar su internacionalización. El constante déficit en la balanza comercial española pone de manifiesto que los consumidores españoles consumen bienes y servicios producidos en cualquier parte del mundo, en cambio, los empresarios españoles todavía no exportan mayoritariamente sus bienes y servicios fuera de nuestras fronteras. Precisamente la Directiva de Servicios quiere incidir en el refuerzo del mercado interior y esto constituye una magnífica oportunidad para que los empresarios españoles refuercen su presencia en el mercado europeo.
2. En segundo lugar por su verticalidad, ya que afecta a los tres niveles de descentralización administrativa, tanto el estatal, el autonómico como el local. Esto supone que el potencial efecto agregado de este proceso de simplificación administrativa y mejora de la regulación sea mucho mayor, al afectar a los tres ordenamientos jurídicos que conviven en España, el estatal, el autonómico y el local.

Por otra parte, la Directiva de Servicios está sirviendo de instrumento de profundización en el principio de coordinación administrativa. En efecto, esta Directiva exige modificar coordinadamente

normativa estatal, autonómica y local, para simplificarla y avanzar hacia una mejor regulación que ordene el mercado, solucione sus fallos, pero no lo restrinja injustificada o desproporcionadamente. Para ello, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>1</sup>, en su disposición adicional tercera crea el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, con el objetivo de facilitar la cooperación para la mejora de la regulación de las actividades de servicios y, en particular, el seguimiento y la coordinación de las actuaciones que se lleven a cabo en las diferentes Administraciones para la correcta transposición de la directiva. Hasta ahora no existía ningún foro común de encuentro, diálogo, debate y adopción de decisiones comunes en materia económica, algo que ahora más que nunca parece una necesidad imperiosa.

La Dirección General de Política Económica (DGPOLECO) ha venido ejerciendo este papel de centro directivo económico-coordinador de toda la normativa estatal. Se trata, por tanto, de una supervisión horizontal, que abarca toda la normativa elaborada por los distintos departamentos ministeriales, para asegurar su coherencia y evitar que se restrinja la competencia en el mercado o se limite el crecimiento económico de forma injustificada o desproporcionada.

Asimismo, junto a esta labor coordinadora y de supervisión la DGPOLECO se ha convertido también en un órgano proponente de iniciativas normativas propias para mejorar la competitividad y el crecimiento económico.

Toda esta labor coordinadora de las medidas económicas y de las decisiones normativas de ámbito horizontal, debe completarse con una vertiente vertical. Al igual que existe una Dirección General de servicios y mercado interior en la Comisión europea, en España necesitamos un órgano semejante en el que los tres niveles de Administración Pública, estatal, autonómica y local puedan intercambiar información, argumentos o experiencias, que permita crear sinergias, aprender de las mejores prácticas, llegar a acuerdos y lograr una mayor eficacia y eficiencia de las decisiones en

---

<sup>1</sup> Es uno de los dos instrumentos legislativos que el Gobierno ha elegido para transponer esta Directiva, junto con el Proyecto de ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

materia de política económica, así como conseguir una mejor regulación, que logre un impacto agregado en el conjunto de la economía española.

Esta coordinación económica, debe tener en cuenta las necesidades y particularidades de cada parte del territorio, pero ponderando la igualdad de derechos y obligaciones y la unidad de mercado, que contribuye decisivamente a nuestro crecimiento económico.

La DGPOLECO como centro directivo encargado de la transposición de la Directiva de Servicios, ha puesto de manifiesto que la coordinación económica entre Administraciones es necesaria para mejorar la eficiencia y eficacia de la actuación de la Administración y mejorar la vida de los ciudadanos.

Así, por ejemplo, el sistema IMI<sup>2</sup> que se ha creado como herramienta informática que conecta a las autoridades competentes administrativas de cada Estado miembro para cada política pública, según la materia, logra una mejor cooperación y coordinación entre Administraciones, haciendo uso de las nuevas tecnologías, ahorrando costes de tiempo y dinero a los ciudadanos. Sin embargo, las Administraciones públicas españolas no tienen una herramienta informática común con la que poder trabajar y aprender de las experiencias de los demás, algo que para dar cumplimiento a los principios constitucionales de eficacia y coordinación parece más que necesario.

La potenciación de la cooperación y la coordinación, instrumentalizarla a través de herramientas informáticas comunes que permitan un diálogo e intercambio de información fluido y permanente, y la creación de un órgano de encuentro que permita mantener reuniones periódicas y sirva de foro común de toma de decisiones económicas, así como un órgano gestor y supervisor del cumplimiento de los acuerdos, es una de las grandes reformas estructurales que desde el punto de vista organizativo debe emprenderse. Funciones que bien podrían recaer sobre la DGPOLECO, en el Comité para la mejora de la regulación de las actividades de servicios, o en un nuevo órgano ad hoc que se creara avanzando hacia la existencia de un órgano coordinador en materia económica al estilo de la Dirección General de servicios y mercado interior existente en la Comisión europea.

Por tanto, al margen de sus defectos y virtudes, se puede convenir que esta Directiva incide en dos de las grandes asignaturas pendientes que sigue teniendo la Administración Pública española en su funcionamiento institucional:

1. El déficit de participación de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente y descendente de elaboración y aplicación del derecho comunitario. Esta sigue siendo una de las carencias del funcionamiento del Estado de las Autonomías, pese a los avances que se han ido produciendo con instrumentos como la CARCE<sup>3</sup>. En este sentido, la Directiva de Servicios también contribuye a mejorar la atribución de responsabilidades, estableciendo el principio de responsabilidad individualizada de cada Administración por el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias, hasta ahora solo utilizado en el ámbito financiero, frente a la responsabilidad general del Reino de España sobre materias que no son de competencia estatal. Sin embargo, aunque estos instrumentos son necesarios, no son suficientes, sino que hay que seguir trabajando en el perfeccionamiento de estos mecanismos y añadir algunos nuevos.
2. El desarrollo del principio de coordinación. Mucho se ha profundizado en estos treinta años de democracia en los principios de autonomía y competencia, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía que conforman el bloque de la constitucionalidad, especialmente, con los denominados Estatutos de autonomía de segunda generación, contribuyendo al acercamiento de la Administración al ciudadano.

En la Administración española se ha ahondado en el principio de cooperación, tanto orgánica como funcional, a través de las conferencias sectoriales que se han convertido en el principal instrumento de cooperación para el desarrollo de políticas públicas comunes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, o los Planes conjuntos de actuación con la Administración Local.

Sin embargo, poco se ha desarrollado el principio de coordinación. El artículo 103 de la Constitución contempla este principio con el objetivo de que

---

<sup>2</sup> Internal Market Information Systems.

---

<sup>3</sup> Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas.

haya una actuación administrativa coherente para lograr un objetivo común evitando la duplicación de esfuerzos. Esta necesaria coordinación entre los tres niveles de Administración, estatal, autonómica y local, en nada debe mermar la autonomía que constitucionalmente tienen reconocida cada una de ellas, y sí debe contribuir a una mejor satisfacción del interés general.

La crisis económica ha horadado en esta carencia institucional del funcionamiento de la Administración española, ya que ha puesto de manifiesto como la aplicación descoordinada de las medidas económicas, por ejemplo en el sector automovilístico o en el inmobiliario, desactiva la eficacia de las mismas, y no logra su impacto agregado sobre el sector económico en el que se aplica. Por tanto, la necesidad de atender con urgencia a una situación económica difícil exige medidas extraordinarias, entre ellas, la de trabajar en el desarrollo definitivo y profundo del principio de coordinación administrativa especialmente en el ámbito económico.

Estamos en una etapa de cambio, nada volverá a ser como antes, estamos en el momento de las grandes reformas, España necesita mejorar su

competitividad y ello depende: del empleo (mejor funcionamiento del mercado laboral), la educación, la seguridad jurídica, la eficiencia de su Administración y el funcionamiento de la justicia. Esas son las grandes reformas estructurales que seguramente la economía española necesitaba desde hace tiempo y que la crisis ha puesto al descubierto apresurando a que se atiendan. Por tanto, es el momento oportuno para profundizar en el principio constitucional de coordinación, en su vertiente orgánica y funcional, que articule el funcionamiento del Estado autonómico, que mejore de la eficiencia administrativa, y sirva mejor a la satisfacción de los intereses generales, tal y como señala el artículo 103 de la Constitución. En esto, la DGPOLECO puede ser la base para avanzar hacia un nuevo orden organizativo en la toma de decisiones económicas, como ya ha demostrado liderando el proceso de transposición de la Directiva de Servicios.

Las crisis económicas abren grandes oportunidades de cambio que permiten avanzar y fortalecer a las sociedades, no debemos desaprovechar esta oportunidad, porque como afirmaba Miguel de Unamuno *"el progreso consiste en el cambio"*. ■



# La función pública pendiente



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

El año pasado, en esta misma publicación, comentábamos las virtudes y las incertidumbres que la aprobación de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, podría provocar en el funcionamiento de la Administración Pública. Allí señalábamos cómo muchas de las incógnitas serían solventadas, para bien o para mal, en la Ley de desarrollo que de la citada norma se hiciera para la Administración General del Estado.

En estos momentos, la Secretaría de Estado para la Función Pública está trabajando en ese texto. No sabemos el contenido del mismo, porque, por más que lo hemos solicitado, no se nos ha proporcionado el borrador, ni a la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, ni a FEDECA.

Partiendo de esa ignorancia sobre la regulación que está fraguando la Secretaría de Estado, queremos dejar constancia aquí de cuáles deberían ser las pautas que sirvieran de desarrollo de la Función Directiva establecida en el art. 13 del Estatuto Básico del Empleado Público y que nos puede afectar a todos los miembros del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Partamos para este análisis del propio texto legal:

**Artículo 13.** *Personal directivo profesional.*

*El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:*

1. *Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones*

*Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.*

2. *Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.*
3. *El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.*
4. *La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.*

Si se disecciona el artículo paso a paso, podremos precisar que:

1. Llama la atención la redacción de la primera línea de este artículo: "el Gobierno y los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer ..." Hace tiempo que nos preguntamos si este enunciado es acorde o, por el contrario, se aleja de lo señalado en el art. 149.1.18 de la CE<sup>1</sup>. Si se acepta como válido, nos

<sup>1</sup> 149.1 18º CE: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

encontraremos con 20 funciones directivas diferentes en España lo que, sin entrar en otras consideraciones, supone limitar una de las grandes virtudes que tiene la Ley 7/2007: la movilidad entre Administraciones Públicas (Art. 84 del Estatuto) y la regulación de la situación administrativa de "servicio en otras Administraciones" recogida en el Art. 88 del mencionado texto legal.

2. El art. 13 establece una serie de principios que determinarán la figura del Directivo Público. En puridad, hay que entender que la interpretación que se dé a tales principios no debe alejarse un ápice de lo señalado por la Constitución Española en su Art. 103<sup>2</sup>. En este sentido consideramos que, si los órganos de la Administración General del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley, no es descabellado concebir que la dirección de los mismos debe regularse por Ley. Es más, no podría hacerse de otra manera si tenemos en cuenta la conjunción entre el mandato legal del Estatuto Básico y la disposición que sobre los Órganos Directivos ha establecido la LOFAGE Asimismo, entendemos que esa tipificación debe hacerse dentro del propio Estatuto AGE. Una cosa es que el Art. 13 pregone el carácter específico de esta ordenación y otra muy distinta es que ese carácter específico aleje a los directivos públicos de lo que es su elemento básico: formar parte de la Función Pública. Al fin y al cabo, la Función Directiva no es más que un escalón dentro de la carrera profesional de los funcionarios. Así debe entenderse al menos en alguno de sus tramos. Ahora bien, malos augurios se ciernen sobre esta posibilidad cuando en el Real Decreto-ley de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit

---

<sup>2</sup> **Artículo 103.**

1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.
2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.
3. La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

público introduce en la disposición adicional cuarta el siguiente texto:

Disposición adicional cuarta. *Registro de personal directivo del sector público estatal.*

Se crea, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, el registro de personal directivo del sector público estatal y que incluirá al personal que tenga tal condición cuando les corresponda el ejercicio de funciones ejecutivas de máximo nivel de las fundaciones del sector público estatal, de los consorcios participados mayoritariamente por la Administración General del Estado y sus Organismos y de las sociedades mercantiles públicas que perciban aportaciones de cualquier naturaleza con cargo a los presupuestos públicos o con cargo a los presupuestos de los entes o sociedades que pertenezcan al sector público destinadas a cubrir déficit de explotación.

¿Qué necesidad hay de abrir un registro para estos casos? ¿Ese personal qué pruebas de ingreso ha realizado para estar dónde está y acceder a la condición de personal directivo? ¿Ese personal no estará sometido al mismo régimen disciplinario, de responsabilidad, de incompatibilidades y estructura salarial que el resto de los Funcionarios? Si es así, ¿por qué crear un registro dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda y no de de al Dirección General de Función Pública? ¿Por qué esta medida se incluye como adicional en un RDL de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público?

3. El art. 13 señala que es "*personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.*"

La ambigüedad del texto legal en este apartado primero, obliga a recurrir a otras disposiciones legislativas para alcanzar una mayor concreción en lo que debería ser entendido como Función Directiva y quién integra la misma. En primer lugar, consideramos que la Función Directiva debe ser realizada por funcionarios. En este sentido cabe recordar que la STC 99/1987 señala que, en principio, todos los puestos de la Administración Pública deben ser desempeñados por funcionarios,

constituyendo una excepción su provisión por quienes no tengan tal condición:

*“Este apoderamiento indeterminado que la Ley confería al Ministerio de la Presidencia, a efectos de especificar cuáles sean los puestos de trabajo que deban quedar reservados a funcionarios públicos, entraña una patente conculcación de la reserva de Ley establecida en el art. 103.3 de la Constitución y, de este modo, una plena renuncia del legislador a su tarea de establecer en este punto, ciertamente crucial para la estructura de las Administraciones Públicas y de la propia Función Pública, condiciones y límites materiales sobre las determinaciones concretas que puedan ser adoptadas por los órganos de la Administración (...). Este último inciso del art. 15.1 («debiendo especificar aquellos puestos que, en atención a la naturaleza de su contenido, se reservan a funcionarios públicos») es inconstitucional y ha de ser declarado nulo. –Fundamento Jurídico 3. apartado d) de la STS 99/87–.*

Por lo tanto, la condición de funcionario para ocupar los puestos de la Administración, sean directivos o no, es un principio general y la excepción será la ausencia de tal condición.

Esta conclusión enlaza con lo que establece el propio Estatuto Básico en su art. 9.2:

#### **Artículo 9. Funcionarios de carrera.**

1. [...]

2. *En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.*

El propio Estatuto ha marcado una línea coherente con lo dispuesto en la LOFAGE y, en consecuencia, con lo que el TC entendió que era la esencia de la Función Pública regulada en el art.



103 de la CE. Para seguir en esa línea de coherencia que no es otra que la búsqueda de un elemento de profesionalidad permanente en el ejercicio de la Función Pública, hay que considerar que, además de funcionarios, los directivos públicos deberían reclutarse entre los miembros de aquellos Cuerpos de Funcionarios del Grupo A subgrupo A1. Y ello fundamentado en que la formación exigida, para el ingreso en tales Cuerpos, concede una **"Capacidad Directiva"** que no existe en la formación y exigencias de ingreso a otros Cuerpos de funcionarios de grupo o subgrupo inferior o de personal ajeno a la Administración, salvo las excepciones que posteriormente se contemplarán.

Como segunda incógnita a despejar, en relación con los puestos que deben constituir la función directiva, conviene no olvidar que la LOFAGE ya solventó este problema al definir en la sección III, del Capítulo I, del Título II, como puestos directivos a los formados por: Subdirecciones Generales, Direcciones Generales y Subsecretarías.

4. No se podría entender lo dispuesto en la Ley, si la exigencia del art. 13.2: *"Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia"*, no se interpretase a la luz de lo dicho anteriormente. ¿Cómo se va a cumplir el principio de mérito y capacidad si no se acepta para cubrir esos puestos a los que han acreditado tal mérito en las pruebas correspondientes para el acceso a la Administración? Sólo entre los Cuerpos de los más altos funcionarios del Estado, se dan las completas características de tener una formación adecuada demostrada por aplicación del mérito y capacidad en las pruebas más objetivas que existen: las oposiciones. Esa completa idoneidad que antes definíamos como Capacidad Directiva y que no es posible encontrar con auténtica objetividad por otros medios. Es más, hay que considerar que, todo lo que se aleje de este sistema de selección sólo puede generar dudas en la correcta elección del personal que dirige la Administración, que gestiona los asuntos públicos, que gobierna los créditos presupuestarios. De no seguirse esta consigna básica, estaríamos poniendo en manos partidistas los más delicados temas de la gestión

administrativa y rompiendo con la profesionalidad como garantía de la gestión de lo público, lo cual no sólo iría en contra de lo determinado por el Constituyente, sino en contra de lo que un estudio de Administración Pública comparada señalaría como propio de los países de nuestro entorno. Además, se estaría limitando las opciones de carrera administrativa de los miembros de los Cuerpos Superiores de Funcionarios, sin darles más opción de promoción, de carrera profesional, que la ligada a puestos de vinculación política. Sería la forma más directa de volver a las cesantías del siglo XIX, aunque sólo fuera para los miembros del subgrupo A1, y así, se necesitaría un nuevo Galdós que contara la trayectoria de los miembros de los Cuerpos Superiores de la Administración en el siglo XXI al modo que el insigne escritor canario nos relataba la sufrida vida administrativa de Don José Milagro quien, bajo el gobierno de Mendizábal, relataba su trayectoria:

"¿Yo? Diez mil (reales de sueldo), y para eso llevo veintidós años en el ramo. He pasado por catorce intendencias, he sufrido siete cesantías, y todas las trifulcas que hemos tenido aquí desde el año catorce me han cogido en medio. En una me dejaron cojo los liberales, en otra me abrieron la cabeza los realistas, en ésta me apalearon los exaltados, en aquella me despojaron los apostólicos de todo cuanto tenía".

5. La mayor parte de los problemas de gestión en la Administración surgen cuando lo político traspasa la frontera de establecer lo que son políticas públicas, con intervenciones en los procedimientos de gestión. De ser así, además, no se podría cumplir con rigurosidad con lo proclamado por el apartado 3º del artículo 13 del estatuto: *"El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados"*.

¿Qué importancia tendría para alguien ajeno a la Administración que su tarea fuera valorada con una nota alejada de lo sobresaliente, de la excelencia, si su carrera profesional no

dependiera de ello? La grandeza del contenido de este apartado 3ª, reside en poder pedir responsabilidades al funcionario, pero no sólo por la vía penal –la única que quedaría expedita si esos puestos no se cubren por funcionarios– sino por vía administrativa, con arreglo a criterios de profesionalidad. ¿Quién iba a controlar los resultados en relación con los objetivos si quien establece los objetivos es el mismo que ha nombrado entre sus afines a los que han de conseguirlos? ¿No se pondría así en entre dicho, la imparcialidad de la gestión y la obligatoriedad constitucionalmente dictaminada (art. 103 CE) de servir con objetividad a los intereses generales?

Pensar en admitir a sectores de la vida privada a la dirección de la Administración es un error ya confirmado. En primer lugar, porque la actividad pública requiere una formación específica, adecuada para los asuntos que se tratan tanto en sus aspectos técnicos como jurídicos. En segundo término, porque los sueldos de la Administración no atraen a los más preparados del sector privado, a aquellos que su conocimiento técnico en una materia permite considerarlos suficientemente expertos como para desarrollar las políticas públicas precisas. Expertos que, salvo en contadas ocasiones, carecen de causa suficiente que justifique su presencia, frente al amplio número de cuerpos técnicos que tiene la Administración. Pero aceptando esa posibilidad, y para casos muy concretos, la LOFAGE excepcionó a determinadas Direcciones Generales de la necesidad de ser dirigidas por Funcionarios. Del mismo modo que los puestos "eventuales" de los Gabinetes posibilitan reclutar personal de confianza del Gobierno para la Administración. Personal de confianza al que en virtud de los asuntos sobre los que está llamado a asesorar, se le debería exigir unas condiciones mínimas de formación y capacitación. No respetar esos límites, pretender extender la condición de "eventual" a puestos propios de funcionarios de carrera nos haría volver de nuevo los ojos a Galdós para recordar aquellas palabras suyas en "La Desheredada":

"La recomendación es entre nosotros una segunda Providencia: equivale a lo que otros pueblos menos expedientescos llaman suerte,

fortuna. Por ella se puede llegar a cumbres altísimas, por ella se abren caminos que hallan cerrados el trabajo y el talento. Debemos al misticismo esta forma administrativa de la paciencia que se llama expediente: debemos al favoritismo esa forma gubernamental del soborno que se nombra la recomendación"

6. Es una reivindicación permanente de los Cuerpos Superiores de la Administración, desde hace años, que los sindicatos no intervengan en el establecimiento de las condiciones laborales y en el régimen de los Cuerpos Superiores. Que para tal fin se consulte con las Asociaciones profesionales de los Cuerpos Superiores y con FEDECA. Pero no sólo en lo que se refiere, o debe entenderse, como Función Directiva, sino en todos los puestos ocupados por los funcionarios de esos colectivos. Por eso no podemos dejar de aplaudir la disposición 4ª del art 13: "*La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. (...)*" si bien hay que considerar que se queda un poco corta, y que esta regulación debería extenderse a toda la vida laboral de los funcionarios de los Cuerpos del subgrupo A1.
7. Art. 13. 4ª (...) "*Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.*" No nos parece mal la propuesta siempre y cuando se limite a los casos ya señalados por la LOFAGE, sirva para ocupar un puesto existente y no para incrementar el número de puestos en las RPTs y, sobre todo, no sea la vía utilizada para pagar más al personal ajeno a la Administración.

Esperamos que todas estas consideraciones sean estimadas en lo que son: una aportación positiva a la búsqueda de un mejor funcionamiento de la cosa pública. "Eliminando aquellos mecanismos de contraorganización a través de los cuales se consigue distorsionar o paralizar una organización que, de no ser así, actuaría aceptablemente", tal y como sentenció el profesor Alejandro Nieto. No le demos ocasión al insigne administrativista de escribir una tercera entrega de la "organización del desgobierno". ■



## Policiales: prefiero el original

Por **Santiago Martín Bermúdez**

Administrador Civil del Estado.

XVII Promoción

La novela negra ha gustado siempre. Y no siempre ha tenido pretensiones. Pero la cultura de masas tiene hoy día una característica: no se conforma con ser de masas, necesita un marchamo elitista. ¿Gran contradicción? No, es que lo queremos todo, caramba. Y ahí es donde llega toda la suerte de bendiciones que permiten comerciar carnalmente con la novela negra sin saberse manchado ni estafado, más bien al contrario: esto es cultura, chicos, aparte de divertido y morboso. Pero hay quien no se conforma con una coartada cultural, y va y pregunta.

Se oye mucho: está de moda la novela negra. No es una moda, es una vigencia. Y, como siempre, el concepto no aclara mucho. Hay novelas negras buenas, algunas. Hay novelas negras flojas, la mayoría. Están de moda los suecos, se oye. Sí, algo de eso hay. Pero lo de Larsen no hay que tomárselo demasiado en serio. Es un boom, y ya está. Leí la primera de la trilogía y me dije: ya tengo bastante. En cambio, con su compatriota Mankell me pasa lo contrario: no tengo bastante. Recomendaría, humilde lector, sus novelas *La quinta mujer*, *Antes de que hiele* o *El regreso del profesor de baile* (todas, Tusquets). Y también alguna no policial, como *Profundidades*, impresionante. Mankell nació en 1948, el mismo año que James Ellroy, y puede decirse que Ellroy es el original al que más o menos copian otros suecos distintos a Mankell. Por eso, uno prefiere el original. No invocaré sus últimos títulos, sino algunos que están por ahí, en bolsillo, esperando que os arrojéis sobre ellos con apetito: *La Dalia negra*, *L.A. Confidential*, *Jazz blanco*, *Mis rincones oscuros*, y un buen montón de libros con relatos breves, con aspecto de reportaje unas veces (y medio lo son), auténticos esperpentos otras, un esperpento a la americana: *Destino la morgue*, *Loco por Donna*, *Noches en Hollywood*, *Ola de crímenes ...*

La gran tradición de la novela negra gringa se reencarna en Ellroy (la de Chandler, la de Hammett, desde luego). Ellroy es un escritor obsesionado por un hecho, el del asesinato de su madre cuando él tenía diez años. Aparece en varios libros suyos, y le dedica uno muy autobiográfico, el ya citado *Mis rincones oscuros*. El mundo de Los Angeles y alrededores se configura como una especie de infierno que tiene mucho de parque temático de los horrores; es decir, puede atraerte su parte divertida, pero sólo para engañarte mejor (y te engaña sin intentarlo, sin pretenderlo, nadie es ese espíritu engañador: es tan sólo una índole, ¿me entiendes, colega?) Pues bien, Ellroy nos cuenta muchas cosas de su vida, cosas vergonzosas, que no vamos a detallar ahora. Pero no lo detallamos por cuestión de espacio, no por un pudor malentendido, ¿me explico? Y en un momento dado se dedica a escribir, y al cabo de unos años escribe sobre el caso de una muchacha a la que asesinaron brutalmente en circunstancias que Ellroy asoció con las de su madre, aunque el crimen de esta chica había sido más inhumano. Así surgió *La Dalia negra*, que imagina una investigación alrededor del asesinato de Elisabeth Short, que realmente ocurrió, a principios de 1947. A Elisabeth Short la llamaba Black Dahlia porque iba de negro y en ese momento tenía mucho éxito la película *Blue Dahlia* (de George Marshall, con guión de Raymond Chandler, precisamente; protagonistas: Alan Ladd y Veronica Lake). En *Blue Dahlia* nadie se llamaba así, sólo era un bareto de lujo. El crimen de la Dalia negra quedó sin resolver, esto es, impune. Y eso es más de lo que Ellroy puede soportar.

Con el tiempo, Ellroy se atrevió con la investigación imposible del asesinato de su madre, y de la pesquisa salió *Mis rincones oscuros*. El caso de

su madre también fue un caso sin resolver. Su asesino quedó impune. No es que se llevara bien con su madre el pequeño Jim en esos momentos, pero tampoco resulta soportable algo así.

Elroy es muy incorrecto. No esperen el escritor progresista, es partidario de la pena de muerte. No esperen tampoco el carca que se muere por un viejo alcohólico convertido en presidente. Pero lo que tiene tela de la vida de este hombre es su infancia y, sobre todo, su adolescencia. Madre mía, qué historias tan sórdidas. Pueden seguirse sobre todo en los libros de relatos más o menos breves; en rigor, a

Elroy no le gusta la miniatura, pero se desenvuelve muy bien en esa media distancia. Sus obsesiones son diversas, entre ellas la podredumbre de Hollywood, y para ello utiliza casos y personas auténticos, como Lana Turner y su amante, Johnny Stampanato, muerto éste a manos de la hija de Lana. Apasionante y verídico: es uno de los casos de *L.A. Confidential*.

En otra ocasión trataremos otros autores de novela policial de la buena, tanto europeos como latinoamericanos. Si es que esta publicación no escarmienta con este pequeño artículo y vuelven a permitirme penetrar en tan respetable morada. ■

## Administradores Civiles del Estado: entre la paradoja de Russell y el principio de San Mateo



Por **Salvador Robles Fernández**

Administrador Civil del Estado. XXVIII Promoción

Desde que el sabio griego **Epiménides** (s. VI a. C.) manifestara solemnemente, tras varios años de estudio y reflexión, que "*todos los griegos son unos mentirosos*", algún tipo de desconcierto se ha adueñado de todos cuantos han puesto su atención sobre este aforismo.

De hecho, la rotundidad de la afirmación ha proyectado una sombra de duda, de raíz, sobre toda la civilización occidental, que ha visto desarrollar su cultura sobre bases y conceptos sentados por el pensamiento griego clásico.

De una forma más concreta, el desconcierto y la perplejidad surgen cuando se trata de discernir el auténtico sentido de este aforismo: si Epiménides dijo la verdad, entonces era un griego que no era un mentiroso, lo que es una contradicción manifiesta con su aforismo. Si, por el contrario, Epiménides mintió, su aforismo estaría afectado por la mentira y

no sería cierto ... Desde Epiménides, este tipo de paradojas auto-referenciales, en las que el sujeto que las realiza está incluido en el objeto y predicado de las mismas, han sido tan estudiadas como utilizadas, dado el desconcierto y desasosiego que introducen.

Pero, si cualquier manifestación auto-referencial está abonada al desconcierto y la perplejidad, cuando se trata de un análisis auto-referencial de funcionarios (es decir, de funcionarios analizando la función pública), más que a la perplejidad, lo que se diga va a estar, de antemano, condenado a la sospecha. A la sospecha de que, una vez más, se van a reproducir manidas justificaciones de la necesidad de mantener un régimen que acostumbra a percibirse como un conjunto de privilegios y canonjías. Espero que, al finalizar la lectura de este artículo, esa sospecha no se haya visto confirmada.

## LA PARADOJA DE RUSSELL

Por los datos de que disponemos, el eremita **Pablo de Venecia** (1372-1420) fue uno de los que con más intensidad se esforzó en desentrañar el aforismo de Epiménides.

Según parece, tras más de 20 años de retiro y aislamiento en el Desierto del Sinaí, volvió, pertrechado con 14 posibles soluciones al Aforismo, a una Venecia que bullía con la recuperación del pensamiento clásico. Pero, antes de que pudiera exponer públicamente sus conclusiones, hubo de acudir a recibir el legado de sus fallecidos padres. Para su espanto, dentro del legado familiar se encontraba un relato de los verdaderos orígenes de su familia, que él hasta ese momento desconocía. Y, he aquí, caprichoso destino, que no era veneciano, sino que había nacido en Creta, y que toda su familia tenía el mismo origen. ¡O sea, que era griego!, ¡él era griego! Eso cambiaba radicalmente toda su percepción y sus análisis. ¡Todas sus conclusiones debían ser revisadas! ... Pablo se sumió entonces en una profunda depresión, de la que sólo pudo recuperarse cuando consiguió superar su obsesión por Epiménides. Es un hecho históricamente contrastado que, superado este trance, llegó a ser Vicario General de la Orden de los Ermitaños de San Agustín.

Después de Pablo de Venecia, han sido muchos los que han vuelto su atención, por motivos diversos, sobre el Aforismo de Epiménides. De hecho, según me comentaron hace unos días en los pasillos del Justus Lipsius, uno de los eurócratas más conocidos habría pedido recientemente que le buscaran alguna revisión actualizada del Aforismo, cuando había tenido que enfrentarse con los presupuestos y previsiones de déficit y deuda presentados por el gobierno griego.

Uno de los personajes más relevantes que en la historia reciente ha abordado esta cuestión, en un entorno totalmente nuevo de validación matemática, fue **Bertrand Russell** (1872-1970) <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sí, el gran Bertrand Russell, matemático, filósofo, intelectual pacifista y activista social, cuya impronta ha sido determinante en el pensamiento de varias generaciones. Sólo puedo recomendar aquí, para quienes no estén familiarizados con su figura, una visita al perfil del personaje recogido en wikipedia. Con una lectura del mismo, no sólo puede obtenerse una visión suficiente de la obra de Bertrand Russell; sino, también, a través del personaje, una buena visión panorámica de los principales elementos del paisaje por el que han transcurrido la historia y el pensamiento del siglo XX.

En su gran obra *Principios de las matemáticas* (**Russell y Whitehead**, 1902), buscó llevar los principios y reglas matemáticos al análisis de la lógica y la filosofía, y viceversa. Así, entre otras cuestiones, se ocupó del análisis lógico de la teoría de conjuntos, en un momento en que la teoría de conjuntos (**Frege y Cantor**) entraba en escena con inusitada fuerza, desplazando a buena parte de la matemática anterior. En su revisión crítica de la teoría de conjuntos, Russell formuló la paradoja que ha pasado a la posteridad como "*Paradoja de Russell*", y que él mismo, con un encomiable afán divulgador, explicó como la "*Paradoja del Barbero*". Personalmente, creo que si Bertrand Russell hubiera tenido que divulgarla hoy, la habría denominado, más probablemente, "*Paradoja del Funcionario Español*".

La Paradoja de Russell pone de manifiesto cómo un conjunto de elementos (de sillas, de ecuaciones matemáticas, o de funcionarios), al mismo tiempo se contiene y no se contiene a sí mismo <sup>2</sup>. Para su mejor divulgación, como hemos dicho, el propio Russell describió la paradoja en términos más fáciles,

---

<sup>2</sup> Consideremos el conjunto cuyos elementos son todos los funcionarios de la Administración pública. Evidentemente, el propio conjunto en sí no es un funcionario y, por tanto, el conjunto en sí no es un elemento de sí mismo. Los conjuntos que cumplan esa condición (que no son elementos del propio conjunto) se denominan **conjuntos normales**.

Existen también conjuntos que se contienen a sí mismos. Por ejemplo, si consideramos el conjunto de todos los objetos matemáticos, se tiene que el propio conjunto es un objeto matemático, y por tanto es elemento de sí mismo. O el conjunto de todas las personas que no son funcionarios. Se ve claramente que el conjunto no es un funcionario, y, por tanto, es un elemento de sí mismo. A estos conjuntos (los que sí se contienen a sí mismos como elementos) se les denominó **conjuntos singulares**. Estas categorías son exhaustivas y excluyentes: todo conjunto que podamos formar es normal o es singular. Sólo puede ser de uno de los dos tipos.

Consideremos ahora **el conjunto cuyos elementos son todos los conjuntos normales que se pueden formar**. Llamemos a ese conjunto **F**. Si **F** es normal estará en **F**, por ser **F** el conjunto de todos los conjuntos normales. Pero, a la vez, por ser **F** normal, no puede contenerse a sí mismo como elemento (según la definición de conjunto normal), y por tanto **F** no pertenece a **F**. ¡Resulta que **F** tiene que estar en **F**, pero **F** no puede estar en **F**! ...

Supongamos ahora la otra opción posible: si **F** no es un conjunto normal, como se deduciría del enunciado anterior, entonces tiene que ser singular. Pero, si es singular, por definición **F** no pertenece a **F**. Pero, en tal caso, si **F** no es un elemento de sí mismo cumple con la definición de conjunto normal, y por tanto **F** sería normal, es decir, **F** pertenecería a **F**.

**En resumen, si el conjunto **F** pertenece a **F**, podemos demostrar que **F** no pertenece a **F**, y viceversa. ¡Vaya paradoja!**

es decir, menos abstractos: es la Paradoja del Barbero, que antes hemos anunciado. A saber:

*En un antiguo emirato había una notable carencia de barberos, por lo que el emir ordenó "que los barberos sólo afeitaran a aquellas personas que no pudieran hacerlo por sí mismas". Sin embargo, en un pequeño y alejado poblado del emirato, sólo había un barbero, que al conocer el mandato de su soberano, dirigió a éste una misiva, exponiéndole su paradójica situación:*

– *"En mi pueblo soy el único barbero. No puedo afeitar al barbero de mi pueblo (que soy yo), ya que si lo hago, entonces puedo afeitarme por mí mismo y, por lo tanto, no debo de afeitarme, siguiendo el mandato de mi emir. Pero, si no me afeito, entonces algún barbero debería afeitarme, y eso es imposible, ya que yo soy el único barbero de allí".*

*El emir pensó que los pensamientos del barbero eran tan profundos que merecían una recompensa, premiándole con la mano de la más virtuosa de sus hijas. Así, el barbero vivió para siempre feliz.*

Conociendo el pensamiento de Bertrand Russell, su actitud ante el poder, su defensa de lo que hoy llamaríamos "igualdad de género" y sus ideas sobre la conquista de la felicidad, es evidente que en su representación de la paradoja había elementos provocativos, que buscaban una reflexión en el lector sobre estas cuestiones; pero, sin perjuicio de todo ello, la paradoja ilustra bien la perplejidad del barbero que, en su esfuerzo por acatar los mandatos de su emir, resulta que, al mismo tiempo, está y no está dentro del conjunto de los que pueden acatar sus órdenes.

No piensen mal. Con esta paradoja no he buscado traer a su pensamiento ninguna similitud con situaciones conocidas; lejos de mí el querer evocar la perplejidad que en ocasiones nos provocan las instrucciones de "nuestros emires". Así que, si han pensado que era ése el sentido de la paradoja, considérense incluidos en un "conjunto singular"; yo puedo asegurar que la explicación estaba dirigida, exclusivamente, a integrantes de "conjuntos normales" (claro que, según la paradoja, esos conjuntos tal vez no existan).

Piensen bien. Lo habitual en España es que los funcionarios se consideren a sí mismos, aleatoria y simultáneamente, como integrantes y como no

integrantes del colectivo de los funcionarios. Nada más frecuente que oír a un médico de nuestro sistema público de salud enalteciendo su trabajo profesional y, al mismo tiempo, criticando duramente a los funcionarios, como si el tema no fuera con él; lo mismo a un profesor o un maestro; o a un diplomático o abogado del Estado; o a un bombero o policía ... En el imaginario colectivo, estas profesiones se asocian con elementos altamente valorados (entrega, dedicación, estatus social, valor, etc.), mientras que para el término genérico "funcionario" la imagen que prevalece es la del tópico literario de **Galdós** y el tópico gráfico de las viñetas de **Forges**. Las referencias al "servicio público", de los que, en ocasiones, se atreven a definirse a sí mismos como funcionarios, se suelen recibir más bien como una especie de auto-justificación, lo que refuerza los celos a incluirse dentro del colectivo. Es, por tanto, a esta forma tan habitual de ser y no ser funcionario, al mismo tiempo, o de serlo dubitativamente –como el barbero del emir–, a la que creo que le es de aplicación la "paradoja de Russell".

Pero, si nos quedásemos aquí, poco –más bien nada– habríamos avanzado en la determinación de características relevantes de los funcionarios públicos españoles en general y de los Administradores Civiles del Estado en particular. Es necesario, reconociendo de entrada esta paradoja con las dificultades de auto-identificación que conlleva, tratar de definir algo más de nuestra naturaleza y, lo que me parece más importante, tratar de avanzar algún pronóstico sobre cuál puede ser nuestra suerte futura. A ello dedico los próximos apartados.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Podemos avanzar, de entrada, que para acotar la cuestión que tratamos de analizar, hay que partir del hecho de que el conjunto o colectivo de los Administradores Civiles del Estado es una realidad abierta y compleja, alejada del equilibrio, constituida por distintos subsistemas y en continua interacción con su entorno, administrativo, político y social. El Cuerpo de los ACES es el resultado de una historia y una evolución pasadas y tiene, delante suyo en el tiempo, una sucesión que seguir e, idealmente, un clímax al que llegar. Entendemos aquí por "sucesión" (en una versión no muy académica de la teoría ecológica clásica), una vía de desarrollo futuro, que sólo podrá producirse efectivamente y perdurar si el

"Cuerpo de ACEs" es capaz, en conjunto, de disipar (transformar) energía con la suficiente eficiencia para desarrollar nuevas formas cooperativas, que permitan compaginar la preservación individual de los sujetos con la tolerancia a los flujos de perturbaciones externas. Admitimos como hipótesis que, como en los modelos de adaptabilidad de las especies individuales, el éxito ha de pasar por una maximización del flujo interno de información; para lo que hace falta que se den, al menos, tres elementos: vivir lo suficiente (y con ello, capacidad de aprender, de tener memoria, de almacenar cierta información); tener un componente aleatorio en el comportamiento (de origen interno o provocado por factores externos) que permita la exploración (y con ello, la posibilidad de que surja la innovación); y, finalmente, desarrollar la habilidad y la capacidad de comunicar, transmitir y recibir información con los demás elementos del sistema.

Bueno, me temo que llegados a este punto alguno de los lectores se estará preguntando: ¿pero de qué nos están hablando?. Trataré de responder a esa pregunta antes de seguir avanzando.

Antes que nada, aclarar que para este breve artículo me apoyo –como casi siempre– en la Teoría General de Sistemas, en la Teoría de la Información y en aproximaciones ecológicas. En una palabra: termodinámica. Veamos.

Planteada inicialmente por el biólogo austriaco **Ludwig Von Bertalanffy** en 1945, la Teoría General de Sistemas es una construcción teórica que trata de los principios y leyes que pueden ser de aplicación a toda clase de sistemas, en cualquier rama científica, y que trata de formalizar matemáticamente las correspondientes relaciones y funciones isomórficas. Su transversalidad, fomenta que las funciones constatadas en sistemas de una disciplina puedan servir de base o de referencia para la formulación de las relaciones existentes en otros sistemas diferentes, fomentando la interdisciplinariedad y propiciando conclusiones cada vez más sintéticas y generales. De esta forma, la Teoría General de Sistemas estimula también el desarrollo y formulación de modelos matemáticos en aquellos campos que carecen de ellos.

Por su parte, la teoría de la información (teoría matemática de la información) tiene su referente en el ingeniero de telecomunicaciones **Claude E. Shannon** y en sus trabajos, durante la segunda guerra mundial, para descifrar los códigos mediante los que se comunicaban los ejércitos del "Eje".

Posteriormente, en 1949, propuso una fórmula<sup>3</sup> que permite medir la cantidad máxima de información que, en un medio dado, puede transmitirse desde un emisor a uno o varios receptores.

Pronto, los físicos observaron la similitud de esta fórmula (Índice de Shannon) con las empleadas por el físico austriaco **Ludvig Boltzmann** (1844-1906) en la formulación de la entropía dentro de las leyes de la termodinámica (leyes que, en esencia, describen la conservación e intercambio de energía entre sistemas físicos). En su descripción más sencilla, puede decirse que la entropía es una medida del desorden o del azar de un sistema cerrado. (Así, si pensásemos en la aplicación de la fórmula antes expuesta a la distribución de las partículas de un gas, veríamos que la entropía –el grado de desorden– estaría en función de las probabilidades de encontrar en un espacio y tiempo limitados a cada una de esas partículas).

Una vez asimilada la semejanza entre la medición de la entropía y la transferencia de información en la comunicación, el Índice de Shannon ha pasado a utilizarse rápidamente para medir la información de diversos sistemas, físicos, químicos, biológicos y de otras naturalezas (financieros, económicos, sociales).

Un paso crítico en estas aplicaciones de la teoría de la información y del Índice de Shannon fue el realizado por el gran ecólogo catalán **Ramón Margalef** (1919-2004), –cuyas clases en el *Aula 7* de la antigua Facultad de Biología en la Plaza Universidad de Barcelona vienen ahora a mi memoria–, al proponer la utilización de la medida de la información (de la teoría de la comunicación) como un índice para la medida de la diversidad (biodiversidad) en los ecosistemas, dada la similitud predicable entre los sistemas de comunicación y los sistemas ecológicos: las especies se pueden tomar como equivalentes a los símbolos, y las abundancias relativas de los organismos resultan equivalentes a las probabilidades que tiene cada uno de los símbolos de ser elegidos.

La propuesta resultó excelente, ya que, en lo que a los ecosistemas se refiere, la diversidad (biodiversidad) es una característica estrechamente ligada con el nivel de organización. De esta forma, y con el

$$H^I = - \sum_{i=1}^S p_i \ln p_i$$

En la fórmula, *i* representa cada uno de los elementos considerados (letras, palabras, oraciones, etc.) y *P<sub>i</sub>* representa la probabilidad de encontrar cada uno de esos elementos.

desarrollo de la Teoría Ecológica de la Información, a partir de los trabajos de Margalef y de la *Escuela de Barcelona*, los conceptos "información", "entropía" y "diversidad" se han hecho en gran medida intercambiables (peligrosamente intercambiables, según quienes consideran que se produce una confusión entre los conceptos en sí y el instrumento matemático que se emplea para medirlos), y están entre los de uso más habitual en los medios científicos y para-científicos de nuestro tiempo.

Cuando un ecosistema tiene una capacidad adecuada para captar y disipar energía, no sólo la va a utilizar para aumentar su materia, sino también para dar nuevas formas a su materia, aumentando su complejidad, y para aumentar la diversidad de sus individuos; es decir, utilizará la energía que incorpora para, disminuyendo su entropía, aumentar su acumulación de información, lo que le permitirá una mejor eficiencia en el aprovechamiento futuro de la energía y le dotará de unas mayores posibilidades de perdurar y de avanzar en su sucesión histórica.

Estas consideraciones básicas del funcionamiento de los ecosistemas y de la teoría de la información han sido utilizadas con éxito, para el abordaje de otras disciplinas. En particular, creo que una cuestión que puede interesar a algunos lectores es la relativa a la aplicación de estos conceptos al mundo del derecho. Si consideramos al derecho como un sistema abierto a la información, resulta que, al igual que los ecosistemas, presenta una gran dosis de indeterminación, lo que es necesario para adaptarse a las "perturbaciones externas" a las que está sometido. Una acabada teoría del derecho formulada a partir de la teoría general de sistemas, puede encontrarse, entre otros, en los trabajos del argentino **Ernesto Grün**<sup>4</sup>.

Mucho más fácilmente resultan de aplicación analógica estos conceptos y formulaciones al sistema y subsistemas que constituyen la Administración pública, por lo que se han hecho numerosos estudios concretos en esta línea. Así, recuerdo que ya en 1992 presenté en el INAP un breve trabajo con la aplicación de alguno de estos conceptos (*"Estrategias de la K y Estrategias de la R en la Administración Pública Española"*). Recuerdo también otros intentos, lamentablemente frustrados, de introducir este tipo de análisis en el trabajo diario. En particular, uno que me voy a permitir recordar ahora:

---

<sup>4</sup> Ernesto Grün; "El derecho posmoderno, un sistema lejos del equilibrio"; DOXA 21-II-1998 y "Una visión sistemática y cibernética del derecho"; Ed. Abeledo Perrot, 1995.

En una de tantas tarde-noches en la Secretaría General Técnica del Ministerio, esperando a que salieran "los índices"<sup>5</sup> (no recuerdo ahora si esperábamos los índices del Consejo de Ministros, de la Comisión de Subsecretarios o de alguna Comisión Delegada del Gobierno) y especulando sobre su posible contenido, me vino la idea de que el contenido de los "índices negros, verdes, rojos y azules" era susceptible de análisis según la teoría de la información; y, en concreto de ser medidos utilizando el *Índice de Shannon*. Así, los "sucesos" individuales que podemos encontrar en los índices están taxativamente delimitados (acuerdos, reales decretos normativos, anteproyectos de Ley en primera o en segunda vuelta, nombramientos, condecoraciones, y pocos más). Además, las probabilidades de que aparezca cada uno de ellos son fáciles de determinar a partir de la base de datos de la "comisión virtual", con varios años de registros. En este caso, el logaritmo debería ser, preferentemente, de base 2, ya que sólo tenemos dos opciones: que se incluya o que no se incluya en el índice uno de estos actos administrativos o disposiciones generales. Me pareció que un análisis de este tipo nos permitiría no sólo hacer predicciones, sino también valorar la distribución cualitativa de la información, por ejemplo, a lo largo de toda la legislación.

Contento con la posibilidad de explorar la utilización de este instrumento, le transmití la idea, en cuanto tuve ocasión, al Secretario General Técnico que, para mi sorpresa, torció el gesto y me dijo: "*No conozco de nada al tal Shannon, pero sé que al Ministro -al que sí conozco bien- no le gusta nada que se hable de esas cosas*"<sup>6</sup>.

Bueno, vuelvo a lo que había empezado, que no es otra cosa que valorar cuál puede ser la "sucesión"

---

<sup>5</sup> Es necesario recordar aquí a los compañeros del Secretariado del Gobierno que con tanto esfuerzo y dedicación vienen facilitado nuestro trabajo en los últimos años: Julián Vinuesa, Sofía Perea, José Manuel Fraile, José Luis Verdú, Elba Fernández, Susana Gómez Aspe y el resto del equipo. También, cómo no, a todos mis colegas, los heroicos integrantes de las Vicesecretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios que, día a día, tarde a tarde, y noche a noche, mantienen el latido y pulso de la Administración General del Estado.

<sup>6</sup> Desde mi época en el Ministerio de Sanidad, he despachado con un total de 17 Secretarios Generales Técnicos, por lo que no debe de llegarse a ninguna conclusión precipitada sobre la identidad del aludido (sólo diré que no era TAC). Mucho más precipitada aún, sería, por supuesto, cualquier generalización que atribuyese indiscriminadamente un espíritu refractario a la innovación a todos los Secretarios Generales Técnicos que no son TACS.

que espera a los ACEs: aventurar su capacidad futura de perdurar en el tiempo como un sistema eficiente, acumulando el máximo de información a partir de la energía disponible en su entorno; o, alternativamente, lamentar su inevitable deriva entrópica y, con ella, su desestructuración, su pérdida de relevancia y su dilución final en el medio ... Bueno, para que el comité de redacción de la revista de la Asociación no incluya este artículo en la sección de "videncia y horóscopos", creo que es más correcto decir que mi objetivo es, tan sólo, el señalar alguno de los elementos y funciones que pueden resultar cruciales en determinar la evolución futura de los ACEs en un sentido o en otro.

Una vía de aproximación adecuada para este objetivo, válida con carácter general para distintos tipos de sistemas, es el estudio de los fenómenos que se producen en sus interfases con otros sistemas. Así, por ejemplo, en el estudio de la célula (de su metabolismo, diferenciación, o reproducción), es crucial el conocimiento de la estructura y funcionamiento de su membrana. También es de sobras conocido que en los Estados, los flujos a través de sus fronteras<sup>7</sup> son factores determinantes de desarrollo o regresión. Podríamos citar otros muchos ejemplos ... Pero, ¿qué relación puede tener todo esto con el futuro de los ACEs? Creo que bastante. Vamos a verlo, pero para ello es necesario, antes, una reflexión bíblica.

## EL PRINCIPIO DE SAN MATEO

*"Porque al que tiene mucho se le dará más y tendrá en abundancia, pero al que no tiene, aún lo poco que tiene le será arrebatado".*

Mateo 13:12 y 25:29

Esta desconcertante sentencia ("cuanto más tengo, más gano"), aparece en dos versículos del Evangelio atribuido a **San Mateo** y en otro (Mc, 4:25) del Evangelio atribuido a **San Marcos**<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> No creo que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva de Servicios), por importante que sea, pueda llegar a revertir las Leyes de la Termodinámica.

<sup>8</sup> Es por ello que algunos autores se refieren al mismo como "Principio de San Marcos". La reiteración con que aparece en el Evangelio atribuido a San Mateo y el hecho de que, en su contexto histórico, podríamos considerar a Mateo evangelista como un "funcionario público" me ha llevado a optar por la denominación empleada.



El Principio es frecuentemente empleado en ecología para explicar las interacciones que se producen entre ecosistemas que interactúan a través de cualquier interfase. Habitualmente, la transferencia de información se produce hacia el sistema que es más complejo (que está más organizado), mientras que el sistema menos estructurado tiende a empobrecerse aún más, llegando incluso a desaparecer o a ser absorbido por el ecosistema más complejo. Dicho de otra forma, los sistemas que a lo largo del tiempo han sido más eficientes en el uso de la energía y han adquirido así una organización más compleja (en tamaño, diversidad, etc.), tienen más tendencia a perpetuarse en sus interacciones con otros sistemas menos eficientes.

Este fenómeno, manifestación de las Leyes de la Termodinámica, ha llamado la atención a profesionales de otros ámbitos, como fue el caso, primero, del sociólogo americano **Robert Merton**<sup>9</sup> que indagó la aplicabilidad de este Principio en la historia de la ciencia; y, posteriormente, a un amplio conjunto de sociólogos y economistas que lo han utilizado como paradigma en distintos tipos de interacciones, como es el caso de las relaciones comerciales internacionales. Así, la aplicación del Principio a estas últimas, apuntaría a un progresivo e inexorable enriquecimiento de los países avanzados, asociado al empobrecimiento de los más subdesarrollados.

<sup>9</sup> Robert K. Merton (1910-2003), en "The sociology of science", 1973. Así, por ejemplo, analiza como, aunque la teoría de la evolución debe tanto a Darwin como a Wallace, el conocimiento de las aportaciones de Wallace, prácticamente se ha perdido, "engullido" por la fama de Darwin.

Llevando, pues, el Principio de San Mateo, al tema que nos ocupa, la cuestión esencial que se plantea es: ¿cómo se comportará el Cuerpo de ACEs en sus futuras interacciones con otros Cuerpos de funcionarios y con otros profesionales no funcionarios que igualmente ofrezcan sus servicios a la Administración del Estado? ¿Cuáles son los elementos a los que habrá de atender para maximizar su eficiencia interna y garantizar que el Principio de San Mateo va a ser su aliado? Creo que, de acuerdo con la experiencia que nos da la teoría ecológica, para responder a estas preguntas hay que atender especialmente a dos variables: una interna y otra externa, que se inter-relacionan.

Así, el primer elemento a tener en cuenta, de carácter interno, es la diversidad. Es bien sabido que la biodiversidad es resultado e indicador de un ecosistema maduro. A mayor biodiversidad, mayor capacidad y eficiencia en la asimilación de la energía externa. Igualmente, en los sistemas sociales, si la diversidad es reducida, las posibilidades de que una estructura social se mantenga en el tiempo quedan seriamente limitadas. En nuestro caso, la diversidad existente en el Cuerpo de ACEs nos daría una clara ventaja, frente al "monocultivo" imperante en otros Cuerpos. Sin embargo, esto ha de relativizarse en relación con otro aspecto que se modula la ventaja de la diversidad: se trata de las dificultades que pueden surgir en casos de una elevada diversidad para mantener una interrelación eficaz entre los diversos integrantes del sistema. Es lo que se conoce como "conectancia": a mayor diversidad en un sistema (especialmente en un sistema social), más dificultades para mantener la conectancia entre sus integrantes, con lo que la ventaja teórica de la mayor diversidad no llega a traducirse en un mayor flujo de información. Hay que decir aquí que, si bien contamos con un amplísimo conjunto de índices para medir la diversidad, tomados sobre todo de la ecología, la sociología y la biología de poblaciones no nos aportan tantos instrumentos para medir la conectancia.

El segundo elemento que ha de considerarse es externo. Más concretamente, la capacidad del sistema de incorporar energía externa. Una imagen habitual de los fenómenos biológicos (como la fotosíntesis, los propios organismos vivos, o los ecosistemas), extendible a otros sistemas, es la que los considera como una integración de dos procesos acoplados: uno de captación y disipación de energía, y otro de recuperación de esa energía (la diferencia entre la que se capta y la que se disipa) y su

utilización en la generación de estructura y acumulación de información (creación de forma, aumento de la auto-organización, generación de diversidad). Está fuera de toda duda que los ACEs no podemos realizar fotosíntesis, por lo que no podemos confiar en que será suficiente con que nos tumbemos al sol para ir acumulando energía externa. Va a ser que no. Obviamente, nuestra "energía externa" y su captación son de otra naturaleza.

En varios estudios realizados en distintos sistemas de salud públicos de los países occidentales<sup>10</sup>, se ha contrastado que los médicos que obtienen mejores resultados en su desempeño clínico son los médicos residentes. Posteriormente (y salvo en el caso de los cirujanos), los resultados van declinando. Las explicaciones a este fenómeno apuntan a que en los años de residencia se produce una combinación "mágica" de formación adquirida, práctica intensiva y trabajo diario sometido a la crítica de los adjuntos y jefes de servicio. Cuando los médicos salen del circuito de formación –lo que aquí llamaríamos "MIR"–, entran en una fase en la que su trabajo ya no se ve sometido a la presión diaria de la exposición pública y de la crítica; además, la formación se va olvidando lentamente, sin que el reciclaje sea suficiente para reponer lo que se va perdiendo; por último, la experiencia práctica va tendiendo a acomodarse a la reiteración de unos patrones y pautas limitados. A esta combinación de factores determinantes (formación, trabajo sometido a crítica y práctica extensiva) es a lo que vamos a denominar "Proceso Formativo" (PF). Es, precisamente, en el PF donde, creo, podemos identificar a la "energía externa" que se incorpora al sistema. Estoy convencido de que estos resultados con los médicos de los sistemas públicos son extrapolables a otros funcionarios públicos y en concreto a los ACEs.

La captación de la "energía externa" a través del proceso formativo (PF) de cada uno de sus miembros va a incidir sobre el sistema de los ACEs en su conjunto, con su variabilidad y su conectancia. Una conectancia adecuada permitirá que el PF no tenga un efecto meramente local, limitado a cada administrador civil, sino que se distribuya

---

<sup>10</sup> Una Buena revisión al respecto puede encontrarse en "Assessing the professional performance of UK doctors: an evaluation of the utility of the General Medical Council patient and colleague questionnaires"; J L Campbell, S H Richards, A Dickens, M Greco, A Narayanan, S Brearley; *Qual Saf Health Care* 2008;17:187-193.

adecuadamente por todo el sistema, por todo el Cuerpo de ACEs. Esta reacción de todo el sistema ante una aportación externa es lo que llamaremos "covarianza" (C), utilizando también terminología propia de la teoría ecológica (que define a la covarianza como el grado de respuesta de todos los reactantes ante una perturbación externa).

Por lo tanto, a partir de lo expuesto, ésta es mi propuesta: la fórmula <sup>11</sup> que medirá el éxito (E) o el fracaso futuro de los ACEs, el camino futuro de su "sucesión" como sistema abierto, y sus posibilidades de aprovecharse o de ser eliminados por la acción inexorable del Principio de San Mateo, sería la siguiente:

$$E = PF \times \ln C$$

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Con frecuencia leemos o escuchamos argumentos, cargados de razón, sobre la necesidad de una función pública profesionalizada y sobre el papel indispensable de los ACEs en la vertebración de la Administración del Estado y en el ejercicio de las funciones directivas. Casi siempre, las argumentaciones se basan en consideraciones jurídicas y éticas. Pero, por muy cargadas de razón

<sup>11</sup> Obviamente, se trata sólo de una expresión intuitiva, que se incluye para hacer más sintéticos los conceptos expuestos. En cualquier caso, las modalidades de covarianza que pueden producirse parecen tan numerosas que aconsejarían usar, en su medición, una escala logarítmica.

que estén estas argumentaciones, por mucha objetividad, neutralidad y servicio público que incluyan, puede que, al final, acaben siendo poco más que entretenimientos amenos, como la Paradoja de Russell. Sin embargo, lo que creo que no puede ignorarse es que el futuro de los ACEs va a estar sometido, inexorablemente, a las leyes de la termodinámica, a su capacidad de soportar perturbaciones externas (y nos esperan tiempos de grandes perturbaciones) y de tener éxito en nuestras interfases con otros colectivos.

Es necesario, por tanto, a mi juicio, prestar la mayor atención a los factores que pueden tener una mayor trascendencia, según las ecuaciones termodinámicas que pueden ser de aplicación. Me refiero, como se ha expuesto, a los procesos formativos (y, en este sentido, la disminución de la categoría orgánica del INAP no es una buena noticia) y a la necesidad de mantener una "conectancia" continuada y de calidad entre un colectivo con tanta diversidad como es el nuestro (y en esto creo que la Asociación puede desempeñar un papel muy importante). Por ello, abusando de vuestra paciencia, y con el permiso de la Autoridad competente <sup>12</sup>, voy a terminar entonando lo que, creo, debe de ser el "mantra del ACE":

**¡Formación!, ¡Conectancia!, ¡Interdisciplinarietà!,  
¡Om!, ¡Om!, ¡Om! ■**

<sup>12</sup> La referencia a la "Autoridad competente" no presupone que ésta sea estatal o autonómica; habrá de estarse, en todo caso, al correspondiente informe "24.3" del Ministerio de Política Territorial.



**Hace un año era un libro desconocido que tuvo su primer anuncio en la Revista del CSACE. Hoy es la escritora número 1 en ventas.**

[www.eltiempoentrecosturas.blogspot.co](http://www.eltiempoentrecosturas.blogspot.co)

temas de hoy. TH NOVELA



### Legislación

#### LEGISLACIÓN

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



### Jurisprudencia

#### JURISPRUDENCIA

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



### Bibliografía

#### BIBLIOGRAFÍA

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



### Base de Conocimiento Jurídico

#### BASE DE CONOCIMIENTO JURÍDICO

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

## DIARIO DEL DERECHO

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

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



DICCIONARIO DE DERECHO AMBIENTAL

Productos

Libros

Iustel

Acceso usuarios A+ a-

Iustel, todo el Derecho en Internet

Acceso a las Bases de Datos:

L J C B F

Compendio  
Legislativo

Repertorio  
Jurisprudencial

Base de  
Conocimiento Jurídico

Bibliografía Jurídica

Repositorio de  
Formularios  
Procesales

Conexión a Iustel:

Usuario:

Contraseña:



## El protocolo y los viajes al extranjero

Por **M.<sup>a</sup> Ángeles Martínez Minguenza**  
Administrador Civil del Estado. XLIII Promoción

**B**uscando información sobre temas protocolarios para preparar actos de Presidencia Europea, me he encontrado con un texto que me ha parecido curioso en el libro "El protocolo hoy"<sup>1</sup>. Os reproduzco el fragmento de "Viajes al extranjero", páginas 116 y siguientes, destinado por igual a los "directivos" tanto del sector público como de la empresa privada:

*El ejecutivo o funcionario tiene una responsabilidad especial cuando viaja al extranjero porque, en cierto modo, va representando a su país. No puede evitar que sus interlocutores saquen conclusiones, a veces erróneas, y echen la culpa de determinados fallos del invitado al nivel educativo de todo un país, aunque la culpa la tenga solamente el propio interesado.*

*Nunca, por ejemplo, debe hacer comentarios desfavorables hacia el país que visita ni tampoco, desde luego, hacia el suyo propio. Recordemos que los trapos sucios se lavan en casa ...*

*Debe hacer un pequeño esfuerzo para aprender algunas frases en el idioma del país que visita. Es increíble todo lo que se puede lograr con algo tan simple. Una pequeña frase, pronunciada inevitablemente con acento macarrónico y faltas de sintaxis, es capaz de romper el hielo en una situación incómoda, produciendo una agradable sorpresa o, lo que sería todavía mejor, una sonrisa divertida.*

*No tengamos miedo de hablar un idioma extranjero con mal acento, a no ser que seamos traductores jurados o guías de viaje y tengamos la obligación de hablar correctamente el idioma. Se nos escuchará con benevolencia y simpatía, ya que, nuestra manifiesta incapacidad para expresarnos correctamente en el otro idioma, producirá en el oyente un sentimiento de superioridad que le hará ser indulgente y comprensivo. Además, ese sentimiento de superioridad es infundado, claro está, pues el único mérito de nuestro hombre es el de haber aprendido su propio idioma de niño, sin contar que, con toda seguridad, nosotros hablaremos mucho mejor su idioma que él el nuestro, ya que de otra manera no habríamos tenido ninguna necesidad de esforzarnos en chapurrearlo para ser comprendidos.*

*Cada país tiene sus propias normas de protocolo, cortesía o buenos modales, aunque evidentemente poseen un fundamento común, que es el de facilitar la convivencia y hacer la vida más civilizada y agradable. Dentro de estas normas, hay algunas de obligatorio cumplimiento, como son las normas oficiales de precedencia o la norma de ir descubierto en una iglesia o descalzo en una mezquita, mientras que otras son de cumplimiento facultativo, como la costumbre de besar la mano a las señoras o de usar un cuchillo para cortar un huevo frito (que es tabú en España, pero no en Estados Unidos, por ejemplo).*

*¿Qué debe hacer una persona cuando se encuentra en el extranjero con normas o costumbres bastante diferentes a las suyas, pero no de seguimiento obligatorio?*

*Debe usar su buen criterio, su sentido común, para distinguir entre costumbres que conviene seguir, para no caer en el ridículo u ofender*

<sup>1</sup> M.<sup>a</sup> Rosa Marchesi, Editorial Aguilar, 1997. Como bien indica la autora en su prólogo: "El protocolo bien entendido es necesario para mejorar nuestra calidad de vida, para dar un tono amable y civilizado a nuestras relaciones sociales, para que nuestra personalidad, a veces conflictiva o inclinada a la acritud, disponga -como el motor de un coche- de un aceite que suavice los roces y evite que hiervan los sentimientos".

*sentimientos ("por donde fueres haz lo que vieres"), y costumbres que de ninguna manera está obligado a seguir. Entre las primeras estaría, por ejemplo, la manera de saludar a una mujer en ciertos círculos no occidentalizados de los países islámicos. Consiste en hacer una leve inclinación y poner la mano derecha abierta sobre el corazón, sin pretender estrechar y menos besar la mano de la dama. Entre las segundas, la manera de vestir, en términos*

*generales, o el modo de usar los cubiertos. Sería absurdo que una europea de visita en el Japón vistiera quimono o que un europeo en Estados Unidos adoptara la costumbre de comer con la mano izquierda debajo de la mesa, algo sumamente complicado que los propios estadounidenses comienzan a abandonar, a favor de un método más racional que ellos –siguiendo a los ingleses– denominan "continental". ■*

## Mediación, arbitraje, ¿Administración?

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

Lo que se conoce como medios alternativos de resolución de conflictos constituye una de las vías por las que se intenta poner remedio al colapso de los tribunales de justicia. Esos medios son bien conocidos desde hace años: la conciliación, que entre nosotros tiene especial arraigo dentro del derecho laboral; la mediación y el arbitraje. Precisamente, estos dos últimos están recibiendo un impulso importante a raíz de los trabajos de incorporación al Derecho español de la Directiva 2008/52/CE, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, que ha servido para encauzar el impulso que en España reclaman los sistemas alternativos de resolución de conflictos.

El planteamiento que guía la futura normativa responde al reto de la competitividad entre los ordenamientos de los distintos países, para ofrecer ventajas que nos hagan atractivos para los operadores económicos. Un objetivo en el que también se ha planteado la posibilidad de incluir a la Administración pública en esta misma dinámica. Una idea que considero atractiva, que puede dar lugar a una nueva relación con los ciudadanos y simplificar muchos procedimientos administrativos. Y que al

margen de que me guste o no es posible que con la aprobación de la futura ley de mediación en asuntos civiles y mercantiles y la ley de reforma de la vigente Ley de Arbitraje del año 2003 no nos deje otra opción que acudir a esas técnicas.

Antes de llegar a las novedades que nos aguardan, creo que con esta reforma estamos recorriendo un camino que otros ya han pensado antes y que, sin embargo, no llegó al destino previsto. Los comentarios que se publicaron con ocasión de la aprobación de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no se cansaban de destacar dos novedades de la entonces nueva Ley:

- Por un lado, la terminación convencional del artículo 88, a modo de autorización para que las Administraciones Públicas pudieran «celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico

que en cada caso prevea la disposición que lo regule». Estos acuerdos pueden poner fin a los procedimientos administrativos o insertarse en ellos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución finalizadora. Del escaso desarrollo posterior de esta previsión se puede destacar la que hizo el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, que comporta una simplificación procedimental importante y de la que tengo la impresión que se hace muy poco uso.

- Por otro lado, el artículo 107 contemplaba la posibilidad de que las leyes sustituyeran los recursos administrativos «en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respecto a los principios, garantías y plazos» de los ciudadanos e interesados en todo procedimiento administrativo.

La virtualidad de estas previsiones prácticamente se quedó ahí, a pesar del meritorio intento por aprobar una ley de arbitraje administrativo, en la que se empeñaron dos prestigiosos administradores civiles, como son José Canal y Pedro Ibañez Buil, y que finalmente no sería aprobada, dejando incumplido el mandato de la disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó la LRJ-PAC.

La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa incorporó también algún precepto especialmente sugerente en este ámbito. Se trata de su artículo 77, según el cual "en los procedimientos en primera o única instancia, el Juez o Tribunal, de oficio o a solicitud de parte, una vez formuladas la demanda y la contestación, podrá someter a la consideración de las partes el reconocimiento de hechos o documentos, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo que ponga fin a la controversia, cuando el juicio se promueva sobre materias susceptibles de transacción y, en particular, cuando verse sobre estimación de cantidad". No olvida esta ley la necesidad de que los representantes de la Administración cuenten con las autorizaciones que puedan prever las normas. Y finaliza con la posibilidad de homologación judicial del acuerdo

que alcance la Administración mediante auto, "siempre que lo acordado no fuera manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros".

A pesar del hito que supusieron estas dos leyes en el intento de introducir a la Administración Pública en la utilización de medios alternativos de resolución de conflictos, casi todas las normas que se aprobaron posteriormente fueron en dirección contraria. Entre las más significativas, podemos destacar, en primer término, la Ley 47/2003, General Presupuestaria, que no introdujo novedad alguna en este ámbito respecto a lo que ya preveía el Texto Refundido de 1988. Su artículo 7 establece una reserva a favor del Consejo de Ministros, mediante real decreto y previa audiencia del Consejo de Estado en pleno, la posibilidad de transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos.

Sí se hace eco la Ley General Presupuestaria, en su artículo 10.2, de la participación de la Administración en procedimientos concursales, básicamente reclamando sus créditos tributarios y los de la Seguridad Social, y flexibiliza la incorporación de la Administración al acuerdo o convenio entre el deudor y los acreedores, con la consiguiente quita o espera que éstos asumen. Como cautela razonable requiere este mismo precepto que esa suscripción y celebración de acuerdos y convenios requerirá autorización del órgano competente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria cuando se trate de créditos cuya gestión recaudatoria le corresponda, y cuando se trate de créditos correspondientes al Fondo de Garantía Salarial (que se subroga por los salarios que abona a los trabajadores afectados), la autorización corresponderá al órgano competente, de acuerdo con la normativa de este organismo. Cuando el convenio afecte a los demás créditos de la Hacienda Pública estatal la autorización a la Administración para firmar ese convenio corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, la cual se puede delegar en los órganos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. La complejidad de los concursos y los sacrificios que pueden corresponder al crédito público justifican este régimen, que en cualquier caso confiere un margen importante de flexibilidad en atención a las circunstancias del caso (empresa afectada, número de trabajadores afectados) que la Administración suscriba los pactos que corresponda, con una mínima garantía de los

intereses generales, dentro de una pugna permanente con el "interés del concurso".

Del mismo año que la Ley General Presupuestaria es la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que de reitera prácticamente el mismo régimen para la "transacción y sometimiento a arbitraje", en su artículo 31, cuando impide ambos remedios en las contiendas sobre los bienes y derechos del Patrimonio del Estado, salvo que se efectúen mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Economía y Hacienda, previo dictamen del Consejo de Estado en pleno. También un régimen rígido, frente a la flexibilidad que se permite en otros casos, en los que las autorizaciones quedan reservadas al Ministerio de Economía y Hacienda y en supuestos de no menor riesgo, como puede ser una permuta.

Un último ejemplo igualmente significativo: la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público. El artículo 39 de esta norma, con la rúbrica de "arbitraje", establece un régimen dual: cuando la contratación se efectúe por "entes, organismos y entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas podrán remitir a un arbitraje, conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la solución de las diferencias que puedan surgir sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebren". Por el contrario, la Administración Pública no podrá acudir a arbitraje. Por ejemplo, un árbitro que actúe en el ámbito del Colegio de Ingenieros o de una Cámara de Comercio, Industria o Navegación no podría resolver con su laudo un conflicto que afecte a un contrato de obra pública en un plazo, quizás, de tan sólo medio año.

Este es el panorama en el que se pretende incidir desde las normas que actualmente están en tramitación y a las que nos referíamos al comienzo. Y es aquí donde me gustaría suscitar un debate que pudiera llevarnos a una asunción razonable de estas técnicas, de una forma que permita tanto una relación más cercana con los ciudadanos como una mejor atención de los intereses generales, propósitos que no considero incompatibles, sino todo lo contrario.

Estos medios requieren evidente una formación nueva y distinta de los funcionarios llamados a su aplicación, quizás a veces ceder a determinadas pretensiones de los ciudadanos, que han de ser siempre razonables y ajustadas a derecho. Tampoco

estas técnicas pretenden alterar las reglas de funcionamiento de la Administración (o las reglas de competencia como señala el artículo 88 de la LRJ-PAC). Lo que sí pueden suponer es una alternativa realista a procedimientos lentos y farragosos, que intentan arreglarse mediante la previsión de procedimientos abreviados o simplificados que acostumbran a reducir los plazos ordinarios a la mitad, pero que nunca se cumplen habida cuenta de la sobrecarga de trabajo y la escasez de medios de que disponen los órganos que han de tramitarlos.

Igualmente el procedimiento no puede ser para la Administración una excusa para retrasar un pago o compensación que en justicia merezca un particular como consecuencia de la actuación de aquella. Desde el punto de vista de su filosofía, comporta una mayor cooperación entre la Administración y el particular, al tiempo que puede contribuir a generar una mayor afección de los ciudadanos hacia nosotros.

También se ha de ser consciente de que mediación o arbitraje pueden contemplar variantes (la flexibilidad habría de ser la regla), tales como previsiones de informes que velen por la legalidad del acuerdo o laudo, o someterse a la aprobación de un órgano superior, de tal forma que haya un período de reflexión que impida el menoscabo de los intereses públicos.

Lo que realmente veo difícil es que se aprueben normas específicas que regulen una mediación o arbitraje específicos para la Administración, por lo que abogaría por una modificación del artículo 107.2 de la LRJ-PAC que remita a la Administración a la regulación general de aquéllos, al menos a ciertos efectos. Esto es, justamente, lo que se pretende con la modificación anteproyectada del artículo 77 de la LJCA.

Con un carácter más específico se va a regular en la ley que modifique la Ley de Arbitraje un procedimiento institucional para resolver los conflictos internos entre la Administración General del Estado y sus Entes instrumentales, que aunque pueda sorprendernos, hoy por hoy, terminan muchas veces ante los tribunales contencioso-administrativos. En su lugar, esos conflictos se resolverán por el Gobierno, en el que se creará una Comisión Delegada cuya decisión no se podrá recurrir ante los tribunales de justicia.

Como decía una canción, el futuro ya está aquí y será bueno conocer unas técnicas a cuya aplicación previsiblemente nos veamos avocados y que pueden contribuir a una mayor cualificación de nuestras funciones, siempre al servicio de los intereses generales y de los ciudadanos. ■



## ¿Qué se puede aprender del proceso de transposición de la Directiva de Servicios?

Por **Aurelio del Pino González**

Administrador Civil del Estado. XXVI Promoción

### LA ADECUACIÓN A LA DIRECTIVA UN PROCESO AÚN INACABADO

La Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, ha suscitado –desde el mismo momento en que fue propuesta para su discusión en enero de 2004– un amplio debate en todos los Estados y en todos los sectores económicos. Particularmente, he tenido la oportunidad de participar directa o indirectamente en la fase de gestación de la Directiva en la Unión Europea y también en el proceso de transposición, con una doble visión: primero desde la Administración General del Estado y ahora desde una asociación patronal. Mi intención es recoger en este artículo algunas reflexiones y aportaciones personales sobre las implicaciones de la Directiva, a partir de mi experiencia en ambos campos.

Las implicaciones de la Directiva para determinadas políticas públicas, como la relativa a la ordenación comercial han sido desde el principio muy evidentes, pero también se podía ver muy claramente su potencialidad en la transformación de otros ámbitos de regulación.

Técnicamente hablando, en España podríamos decir que la transposición se concluyó con la aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Esta Ley que recoge con bastante rigurosidad los contenidos literales de la Directiva supone el cumplimiento formal de la transposición en el ámbito normativo. Sin embargo resultaba

evidente que la "depuración" del ordenamiento jurídico español no podía dejarse a la interpretación, por parte de los aplicadores del derecho, de las cláusulas derogatorias y los títulos competenciales y que era preciso en aras de la seguridad jurídica una evaluación detallada del entramado normativo. Por este motivo a la Ley 17/2009 ha acompañado una ristra de disposiciones legales y reglamentarias (en los ámbitos estatal y autonómico fundamentalmente) de adaptación de toda la regulación a lo contenido en la Directiva. A modo de ejemplo de esta sucesión aun inacabada en el ámbito estatal encontramos entre otras la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (o ley omnibus), la Ley 1/210, de 1 de marzo (de modificación de la de comercio minorista) o entre otros los Reales Decretos 201/2010, 249/2010, 369/2010, 559/2010, 560/2010, que depuran de la regulación procedimental una gran cantidad de requisitos expresamente prohibidos por la Directiva.

Si acudiéramos al ámbito autonómico, esta relación de nuevas disposiciones sería ciertamente más larga pero aún si cabe más incompleta. La utilización del nuevo recurso autonómico a los Decretos-leyes ha permitido en muchos casos agilizar este proceso de revisión de las normas de rango legal, si bien sacrificando el debido debate parlamentario. Sin embargo, transcurrido ya más de medio año desde que expiró la fecha de transposición, varios proyectos de adaptación de la normativa sobre la que más he trabajado personalmente (la que afecta a temas relacionados con la distribución comercial) siguen aun sin ver la luz. A pesar del trabajo de

identificación y evaluación de procedimientos, liderado por la Administración General del Estado, en muchos casos que la práctica empresarial pone de manifiesto, ni siquiera las administraciones autonómicas son conscientes de que la regulación sectorial sigue conteniendo requisitos expresamente prohibidos por la Directiva o cuanto menos de dudosa compatibilidad con la misma.

La cuestión resulta aún más llamativa en el ámbito local, donde la inercia de gestión y la complejidad de algunos procedimientos, como los vinculados con la ordenación territorial, va a exigir probablemente que la depuración del ordenamiento vaya a recaer en buena parte en los órganos jurisdiccionales.

### ¿QUÉ SUPONE LA DIRECTIVA?

A pesar de lo señalado, la Directiva no finaliza en un mero proceso legislativo, por muy complejo que este pueda llegar a ser, sino que supone, más allá de la adaptación de la regulación de los procedimientos administrativos, un cambio profundo en la cultura de cooperación y en la dinámica de técnica normativa. Sin duda alguna, un elemento clave para la correcta aplicación de la Directiva comunitaria en España es una adecuada asimilación de los principios de la misma por los responsables políticos y administrativos. Desde este punto de vista los principios de "buena regulación" que la Directiva propone deberían de ser fácilmente asimilables.

La "guía del buen regulador" que puede desprenderse de la Directiva se agota en las actividades sectoriales cubiertas por su ámbito de aplicación y especialmente se ciñen a los procedimientos de autorizaciones administrativas, sin embargo no hay razones para que estos principios no fueran extensibles a cualquier otro ámbito de la actividad administrativa. De hecho, en distintos foros, cuando he tenido ocasión de explicar la Directiva, a la mayor parte de los profanos les causaba gran perplejidad el hecho de que los principios de proporcionalidad o no discriminación no estuvieran expresamente recogidos en nuestra normativa previa. Desde este punto de vista, este enfoque no debería ceñirse sólo a los procedimientos administrativos de autorización o asimilables sino que deberían formar parte de las bases del procedimiento administrativo. En este sentido, resulta algo alentador que el proyecto de Ley de Economía Sostenible haya retomado algunos conceptos de la Directiva, como el principio de proporcionalidad.

### UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS LÍMITES COMUNITARIOS AL RÉGIMEN DE AUTORIZACIONES ADMINISTRATIVAS

El objetivo último de la Directiva es garantizar la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Este libre ejercicio sólo puede limitarse o condicionarse por las Administraciones de los Estados Miembros cuando concorra una "razón imperiosa de interés general", es decir, debe haber un bien jurídico digno y susceptible de protección que por su entidad pueda entrar en colisión con el principio de libertad de establecimiento. Se produce así un conflicto entre dos bienes jurídicos: la libertad de establecimiento y otro interés general susceptible de protección que se coloca, si no totalmente, si parcial y limitadamente al mismo nivel que el primero. La Directiva, en su artículo 4 apartado 8) y en el considerando 40, recoge estos supuestos excepcionales que pueden llegar a justificar una autorización administrativa para el ejercicio de la actividad empresarial. Las "razones imperiosas de interés general" basadas en los Tratados son sin embargo un concepto que ha ido siendo ampliado por la jurisprudencia del TJUE puede consistir así en la *"protección del orden público, la seguridad pública, la salud pública, ... la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, ... la protección del medio ambiente, incluido el entorno urbano, la sanidad animal, ... la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural"*. En cualquier caso lo que claramente proscribía la Directiva es la invocación de razones económicas para justificar un régimen de autorizaciones, como pudiera ser la del mantenimiento de un determinado modelo empresarial.

Más allá de la directiva cabría reflexionar sobre lo que esta aplicación supone. En efecto se trata de pasar del concepto de competencia y de límites al ejercicio de la competencia al concepto de justificación de la actividad. Los límites a la actividad reguladora no deberían provenir tanto de un acotamiento inter administrativo de las competencias sino de un ejercicio de reflexión y autoevaluación de la "necesidad de regular". En el ámbito del comercio interior, el profesor Casares señala el auténtico "horror vacui" de los responsables políticos que les lleva a no dejar ninguna parcela de la actividad empresarial sin regulación.

Pero más allá de la justificación de la intervención administrativa, la Directiva obliga a diseñar procedimientos administrativos no discriminatorios, coherentes y proporcionados con la protección del derecho de libertad de establecimiento. El principio de proporcionalidad impone que la aplicación de las normas sea adecuada para garantizar la realización de los objetivos que persiguen y no vaya más allá de lo necesario para alcanzar tales objetivos.

La Directiva, retomando la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido muy severa y reticente para considerar la proporcionalidad de las medidas restrictivas. No basta invocar la existencia de la "razón imperiosa" antes citada sino que, por una parte, ha de probarse la existencia real de un peligro o amenaza del bien jurídico protegido y por otra, ha de ser probado que se ha intentado hallar otras alternativas menos restrictivas y que dicha búsqueda ha sido infructuosa, es decir, la imposibilidad de aplicar alternativas menos restrictivas (por ejemplo un control a posteriori). Esta evaluación que se suele denominar como "triple test" (justificación, no discriminación y proporcionalidad) es un elemento necesario en la elaboración de la normativa consecuencia de la Directiva de servicios.

## OTROS ÁMBITOS DE MEJORA REGULATORIA

La transposición de la Directiva debería introducir un cambio profundo en el fondo y en la forma de regular los procedimientos administrativos que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

- En primer lugar, justificación de la propia regulación, es decir el sopesar la procedencia o no de la regulación para establecer un régimen de autorizaciones o de limitación de la actividad de los agentes económicos.
- En segundo lugar, la proporcionalidad de la regulación antes indicada.
- En tercer lugar, la simplificación de los procedimientos, que ha sido un "desideratum" legal constante en nuestra tradición administrativa y que no ha llegado a convertirse en una realidad, esta vez vincula a la administración española como compromiso real. Los ciudadanos van a poder invocar ante las autoridades este derecho a tener procedimientos simples, es decir, en los que el administrado

pueda entender claramente qué es lo que se le está pidiendo y poder predecir, a partir de la norma, si su pretensión va a ser o no satisfecha.

- Íntimamente ligado con el anterior la mayor seguridad jurídica y eficacia y agilidad en los procedimientos administrativos.
- La Directiva impone además la gestión de las autorizaciones través de una "única ventanilla", como única vía de arbitrar los principios antes recogidos con la existencia de varios órganos administrativos competentes. La cooperación inter administrativa se configura tras la Directiva no sólo cómo una obligación administrativa, sino ahora también como un derecho ciudadano.
- Por último, como ya he señalado, la mayor "Revolución" se tiene que producir en el proceso decisorio, toda vez que la Directiva exige que la toma de decisiones se realice una vez analizadas y evaluadas todas la alternativas regulatorias y escoger aquellas que respondan al criterio de proporcionalidad. Además, en algunos supuestos contemplados en la Directiva, antes de aprobar la norma correspondiente (estatal, autonómica o local) se debe someter ésta a su evaluación por los órganos comunitarios y las autoridades de los otros Estados Miembros, en un mecanismo de "evaluación recíproca". Esta vigilancia mutua es cada vez más necesaria, como se ha venido comprobando recientemente, en un sistema económico y jurídico político cada vez más interrelacionado.

## UNA REFLEXIÓN FINAL

Pero desde mi punto de vista lo que el proceso de transposición ha puesto de manifiesto ha sido las carencias en algunos de los engranajes clave del modelo territorial e institucional, ya señaladas por la doctrina y sintetizadas muy claramente por el Consejo de Estado.

No he querido extenderme mucho en estas consideraciones, aunque cada uno de los temas merecería abrir nuevos planteamientos. Estoy convencido de que reflexiones similares han surgido en muchos de los técnicos de la Administración que con ilusión han trabajado en los procesos de evaluación y adaptación de la normativa, en muchos casos con el sentimiento encontrado de que el impulso a la racionalización nos tenga que venir de fuera. ■

# Breve recuerdo de Miguel Delibes

Por **Luis Albi Pérez**

Administrador Civil del Estado. XXXIII Promoción

**D**ialogo reciente con un miembro de nuestra Junta Directiva de la Asociación:

- Anda, Luis, escribe un artículo para la revista.
- ¿Y de qué escribo?
- Pues de lo que quieras: de la Oferta de Empleo Público, de las retribuciones de los funcionarios ...
- ¿Quéééé?, yo de eso no quiero escribir -repliqué como un niño (quizá más bien como un viejo) consentido-.

Como a un servidor los amigos ya le conocen y, por tanto, le toleran casi todo, mi interlocutor repuso:

- ¿Y de qué quieres escribir entonces?
- Pues de Miguel Delibes.
- ¿Quééééé? (ahora el pronombre interrogativo-interjección había cambiado de labios) ¿Pero qué tiene que ver Delibes con el Derecho Administrativo?
- Pues nada, si acaso con el Derecho Mercantil, pues él explicaba que la vocación literaria le surgió con la lectura del manual de don Joaquín Garrigues.
- Haz lo que quieras, Luis.
- Así me gusta, últimamente intento hacer lo que me gusta y sólo los días impares pienso en el premio de afección, en la desaparición de la figura del coadyuvante en el procedimiento contencioso-administrativo, en los bienes de adquisición centralizada y en el litisconsorcio pasivo necesario.

Y ahora viene lo difícil, que es escribir sobre alguien por el que se ha sentido toda la vida una gran veneración, porque ustedes me perdonarán la petulancia, pero hablar, acertada o desacertadamente, de las instituciones del Derecho Administrativo no me cohibe en absoluto, sin

embargo hablar de don Miguel es otra cosa, ya lo creo que es otra cosa ...

En definitiva, cuando a uno le preguntan por aquello que siente como muy afín, como muy próximo, no sabe qué responder, porque los calificativos suenan de inmediato a vanos, vacuos y pretenciosos. ¿Es la madre de cualquiera guapa o distinguida para su hijo? Pues francamente, la madre de uno es la madre y con eso está todo dicho, y hasta entrar en disquisiciones sobre su belleza y distinción es hacerla de menos, porque claro está que una madre trasciende todos esos adjetivos. ¿O es que alguno sabe decir de su ciudad si es bonita o fea con la misma desenvoltura que lo diría de París, de Londres o de Alpedrete? Pues no, la ciudad de cada cual es su ciudad y no hace al caso el que yo ahora, poniéndome claramente en ridículo, me pusiera a pontificar sobre mi ciudad, que es la misma que la de don Miguel, ponderando su belleza o "su encanto", como dicen ahora los más atildados redactores de cualquier tríptico al uso de promoción turística.

Así que nada, críticos ha habido, hay y habrá que nos expliquen la facilidad y justeza de su prosa (bendita cualidad ésa de no decir una palabra inexacta ni una palabra de más), su pasmosa habilidad para recrear el mundo de los niños (que los niños, señores, son niños, no lerdos como nos quieren hacer creer), la plasticidad con la que pintó Castilla, el amor por los perdedores que transmite su obra, su profunda religiosidad, la socarronería que inundaba su sentido del humor y tantas y tantas cosas ...

Yo sólo quiero recordar hoy al hombre, no al escritor ... Hemos perdido a una persona **NORMAL**, es decir, de las que no abundan ... Un tipo que cuando le ofrecieron Julián Marías y Ortega hijo (es decir, el hijo de Ortega, el socio de Gasset para un estudiante de la LOGSE) venirse a Madrid a dirigir El País les dijo que nones, que si le sacaban de su caza y de su Real Valladolid que a dónde iba él ... Un individuo que aunque escribiera mucho y bien no

anunciaba guías turísticas con nombre de gasolinera, que si le preguntaban si iba a redactar sus memorias contestaba que ni hablar, que eso sería una petulancia, que él no había matado a nadie ni había tenido cinco amantes, que de qué iba a hablar ... Un tío que cuando la salud le flaqueaba decía con toda naturalidad aquello de "doy ya mi vida por vivida" en vez de patear puerilmente usando extrañas expresiones tipo "ya no tengo calidad de vida", como si las vidas fueran como los quesos manchegos, unas de más calidad que otras.

Era alguien educado, pero no se hacía el simpático; hablaba como nadie, así que no sentía la necesidad de usar neologismos impostados; tenía un porrón de premios, doctorados honoris causa y reconocimientos a sus espaldas, pero sobrellevaba la fama como podía,

porque afirmaba que lo importante eran los suyos, su familia y sus amigos, una familia y unos amigos que tenían en su funeral cara de gente normal, de la que tiene el buen gusto de dar las gracias con sencillez a los asistentes al sepelio y no ponerse a continuación a relatar por los platós de televisión inventados detalles escabrosos de la vida del pariente o los pretendidos incidentes del reparto de la herencia del famoso ... En definitiva, la Castilla de siempre, quizá un mundo que se va en medio de tanta zarandaja, tanta gesticulación, tanta impostura, tanto cuento chino y tanto mal gusto ... Vamos, que Delibes representaba eso que, según tengo oído, dan ahora en llamar "el mundo de los valores", es decir, un honda percepción de la decencia y un poquito de sentido del ridículo, para que ustedes me entiendan ... ■

## El tren

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

El tren partía de Chamartín camino de Gijón con puntualidad británica. Desde que inauguraron el AVE Madrid-Valladolid, los trenes para Asturias salía en punto. Beatriz miraba distraída por la ventana. La locomotora recorría las vías suavemente, a los 65 años, le agradaba esa aparente parsimonia. "Los nuevos trenes son como el ventanal de una casa de campo. Una estancia placentera y acogedora que anima a contemplar el paisaje; casi, casi, a contemplar la vida sin que nada te moleste" –pensó Beatriz-. Y estos recuerdos le llevaron a acordarse de su madre, a la que le encantaba el campo, los atardeceres viendo la puesta del sol; también gustaba de viajar en tren quizá porque intuía que el final de sus días se produciría por culpa de aquel coche ... No quería pensar en ello. Dejó la mente en blanco para descansar de aquellos recuerdos que tanto le hacían sufrir. Después, se fijó en las llanuras segovianas segadas hacía relativamente

pocos días; con la mies empaquetada y dispuesta de manera desordenada por el campo; con la hierba reseca bajo el sol de agosto. Los ocreos y los amarillos se alternaban en el paisaje, aunque el amarillo era tan intenso que se hacía casi incoloro a la percepción del ojo humano. Observó aquellos acuíferos artificiales que se disponían a lo largo del camino de manera transversal a las vías; semejantes a arroyuelos que desembocasen unos en otros de forma encadenada para no morir nunca en el mar sino para traer vida a las secas tierras castellanas. ¡Qué contraste entre la vida y la muerte, la fertilidad y la sequedad! Eso sólo se da en Castilla. Se acordó de Machado:

"¡Castilla varonil, adusta tierra,  
Castilla del desdén contra la suerte,  
Castilla del dolor y de la guerra,  
tierra inmortal, Castilla de la muerte!

El tren seguía su camino con toda su potencia: 198 km/h decía el indicador que los nuevos trenes llevan incorporados a cada vagón. "Cómo avanza la tecnología" –se dijo para sí Beatriz–. El terreno había cambiado su aspecto, ahora estaba ante un paisaje inventado por el cultivo de la vid, con sus pequeños riachuelos, cerros y valles. Dentro de su sencillez, la luz permitía distinguir una amplia variedad de verdes y morados.

De repente, una voz grabada empezó a vocear: "próxima estación, Valladolid. No olviden ninguno de sus objetos personales".

"Hay que ver la cantidad de objetos personales que se va dejando uno en la vida" –meditó–. Recordó aquellos años de sacrificio y esfuerzo que había dedicado a preparar una oposición, una de las más duras que se podían ganar en el Estado: Técnico de Información y Turismo. Había aprobado en la segunda convocatoria, allá en el 67. Su primer destino fue la Delegación Provincial de Turismo en Zamora. ¡Madre mía, qué lejos y qué cerca queda aquello ahora ... Zamora! ¡Cuántos paseos por la calle Santa Clara! ¡Cuántas visitas al castillo, al museo de la Semana Santa, a la catedral para hacer tiempo antes de volver a casa! ¡Todo el románico zamorano se le hacía triste y agobiante! ¡Qué sola se sentía! ... Claro que, eso fue al principio, luego hizo amistad con Lourdes, miembro del Cuerpo Técnico de la Administración Civil y destinada en el Gobierno Civil. ¡Qué bien lo pasaron! ¡Quién les iba a decir a ellas que en Zamora encontrarían su ventura! Lourdes conoció a Manolo, el farmacéutico, aunque, con mucha guasa, le llamaban boticario. ¡Qué tiempos aquellos en la rebotica, aquellas partidas de Mus! ¡La de trampas que hacía Javier, el médico! ¡Y cualquiera le decía nada! Bueno, cualquiera, no; ella, Beatriz, le podía decir lo que quisiera. Y que cariñoso y dulce era. Poseía la sonrisa más encantadora que hubiera visto nunca; cuando se reía, iluminaba la casa. ¡Qué buen conversador era! ¡Qué espléndido compañero de fatigas y de vida! ... siete años maravillosos duró su matrimonio, hasta que la enfermedad se lo llevó ...

Mientras recordaba aquellos años, el tren frenó haciendo sonar un chirrido que la sacó de su ensimismamiento y le secó las lágrimas que empezaban a aflorar en sus ojos. Leyó el cartel de la estación: Sahagún de Campos. Desde que dejaron Valladolid habían abandonado la línea del AVE y ahora todo era más quejumbroso. La velocidad del tren había descendido a 145 km/h. El Gobierno había



prometido que el Ave llegaría a Asturias en pocos años. "A ver si es verdad o a este paso me moriré sin verlo" –pensó con malicia–. Esa malicia que la había acompañado toda la vida como nota característica de su sentido del humor. Gracias a él había conseguido superar los momentos más difíciles.

Pasaron León, y la Cordillera Cantábrica se asomó a lo lejos. El Paisaje cambió de repente tras atravesar los túneles de Pajares. Ya no eran los recios páramos castellanos. Ahora surgía la indomable naturaleza de los montes asturianos, llenos de riscos y de bravura, que daban paso a una tierra fértil, dúctil, de color esperanza. Las tierras asturianas que tanta fuerza le habían dado a lo largo de su vida.

Volvió a sus remembranzas. La tristeza por la muerte de su marido no había sido fácil de superar, y eso le impidió durante mucho tiempo tener ánimos suficientes para afrontar nuevos retos profesionales. En 1976 se había trasladado a Madrid huyendo de Zamora y de sus recuerdos. Poco a poco lo fue superando todo. Primero, gracias a aquel destino en Londres en el que se dedicó con denuedo a fomentar el turismo británico en España. Luego, ya de vuelta, fue nombrada Subdirectora General.

Llevaba veintitantos años dirigiendo la promoción turística de España. El boom de visitantes extranjeros de finales de los años setenta y de los ochenta tenía algo que ver con su gestión. Lourdes, siempre ponderaba, llena de admiración, la carrera profesional de su amiga. Aquellos logros de la llegada de turistas suecos y alemanes a mansalva... "Ya le hubiera gustado a ella", decía Lourdes. Cuando Beatriz escuchaba estas cosas, solía sonreír con cariño mientras observaba a los nietos de Lourdes y Manolo revolotear a su alrededor ... No se puede tener todo. Bien lo sabía ella.

Otro traqueteo del tren la trajo a la realidad del viaje. El tren pasó Mieres con sus nieblas; pocas veces se ve el sol en este paraje minero. Pero más allá, el sol resplandeció. Ese sol asturiano que cuando brilla no tiene parangón; ilumina el alma de los asturianos del mismo modo que lo hace con la tierra, y despierta un haz de verdes colores de todas las tonalidades, intensidades y mezclas, que se expanden por un teselado de pequeños bosques, de diminutas praderas que se disputan entre sí el horizonte. Un horizonte de pequeñas manchas de

hayas, robles, nogales, castaños y matojos sobre las que late la vida.

"Verde que te quiero verde.  
Verde viento. Verdes ramas.  
El barco sobre la mar  
y el caballo en la montaña."

Se acordó de su hermana, Luisa. Estaba en Gijón esperándola. Su hermana era licenciada en Bellas Artes y una pintora de prestigio. Su especialidad eran las marinas y los paisajes. Paisajes de todo tipo pero, sobre todo, los de su tierra esmeralda.

Beatriz, al ser funcionaria, podría demorar la jubilación hasta los 70 años, y hacía tiempo que estaba meditando esa decisión. Cada vez que iba a Asturias dudaba sobre qué hacer al respecto. Para ella sola, el dinero de la jubilación era suficiente. Estar junto a su hermana, le gustaba. Asturias, su mar y sus montañas le hacían revivir. "Al fin y al cabo, ¿hay algo más importante en esta vida que vivir?" –dijo en voz alta–. La decisión había sido tomada. ■



## II Clásica el Angliru

Por **José Ignacio Fuentes Gómez**  
Administrador Civil del Estado. XXXVI Promoción

Cuando el viernes por la tarde llegué a Riosa, aldea al Concejo de Morcín y a escasos kilómetros de Oviedo, ya no había marcha atrás. Aunque llevaba meses con la idea de participar en la II Clásica el Angliru, lo cierto es que, en mi fuero interno, estaba dispuesto a aceptar cualquier excusa para no hacer acto de presencia en

Riosa la mañana del 5 de junio. Sin embargo, no hubo ocasión de esquivar la Marcha y finalmente allí me presenté, con la preocupación que sienten esos estudiantes que no están seguros de haber estudiado lo suficiente antes de un examen.

A las 9 horas 10 minutos del sábado 5 de junio sonaba el chupinazo que daba inicio a la Marcha y

allí salimos los participantes, unos 200. La mañana era la típica de Asturias, cielo gris, algo de orbayu en algún momento y temperatura muy agradable. Bajamos 5 kilómetros desde Riosa a la Nacional 630 para tomar rumbo a Mieres. Desde el primer momento adopto una estrategia muy conservadora. Mi objetivo es terminar la marcha sin poner pie a tierra en el Angliru. Y no las tengo todas conmigo. Desde que el coloso asturiano obtuviera su merecida fama, allá por 1999, había visto sufrir en sus rampas a muchos de los mejores ciclistas del mundo y numerosos ciclodeportistas habían sucumbido en el intento de coronar el Angliru sin bajarse de la bicicleta. Además, en el marco de esta Marcha Cicloturista, llegaríamos a las primeras rampas del gigante riosano tras más de 100 kilómetros que incluían otro puerto verdaderamente duro: el Collado de la Cobertoria. Por todo ello, y porque mis mejores días de ciclista han pasado, traté de ahorrar fuerzas desde la primera pedalada. Así, pronto me veo en la parte trasera del pelotón, donde voy charlando con otro ciclista sobre las bondades de Asturias. Mis colores del Club Ciclista Chamartín de Madrid dan lugar a saludos diversos. El ambiente es muy agradable, la gente va tranquila, al menos la que me rodea. Quizás delante sea otra historia. Ya en la Nacional, circulando en un pelotón largo pero bastante compacto y por un terreno cómodo, alcanzamos sin mucha historia las localidades de Mieres y Pola de Lena. Poco antes de esta segunda localidad veo delante de mí como un ciclista pone fin a su participación en la Marcha al romper su cambio trasero. Su caída, afortunadamente, no parece revestir ninguna importancia. A la salida de Pola de Lena, veo el cartel "*Collada de la Cobertoria 10,5 kms*" y empieza la fiesta. La Cobertoria, una clásico de la Vuelta a España, es un puertazo con todas las de la ley, con 10 kms al 8,5% de desnivel medio y con kilómetro enteros al 10 y al 11%. En suma, mucho más que un simple aperitivo al Angliru. Desde las primeras rampas, pongo el desarrollo más cómodo del que dispongo, un 34x27, e intento subir con el menor desgaste posible. El maravilloso paisaje me ameniza los primeros kilómetros de ascensión, perdiendo la vista en la frondosa vegetación que llena las laderas de estas montañas. Por primera vez, me siento optimista porque subo cómodo, aunque quizás demasiado despacio por lo que la subida se me hará bastante larga. Superados los primeros kilómetros de ascensión entramos en una zona con densa niebla.

Se acabaron los paisajes, sólo veo a algunos ciclistas borrosos un poco más adelante. A medida que avanza la subida, aprieto un poco el ritmo ya que me siento con fuerzas y quiero terminar de una vez la Cobertoria. Rebaso algunos ciclistas a pocos metros de la cima y me paro para aceptar de un voluntario un periódico que me protegerá el pecho durante el descenso. El voluntario me recomienda prudencia en la bajada y es que, efectivamente, el descenso tiene lugar con una visibilidad muy escasa. La cerrada niebla me obliga a utilizar los frenos con más frecuencia de la habitual. Hace bastante fresco y me encuentro varias curvas ciegas que tomo muy despacio. Pasados unos kilómetros, y tras perder altura, la niebla se disipa y me dejo caer en un espléndido valle. Es un lujo pedalear por aquí. Me esperan unos 60 kilómetros bastante cómodos. En la última parte del descenso engancho un grupo de ciclistas ideal para hacer ese terreno pero una inoportuna llamada equivocada de móvil me hace perder esa inmejorable compañía. Una vez aclarado el entuerto a esa voz extranjera que se había confundido de número, intento volver a entrar en la grupeta, pero ya me habían cogido 300 metros que no podré recuperar. Miró atrás, a ver si viene alguien con quien tratar de contactar, pero no aparece ningún ciclista así que haré en solitario los próximos 40 kilómetros. Remonto el maravilloso Valle del Trubia, dejando a un lado la Senda del Oso y travesando las localidades de Proaza, Villanueva, Muñón y, por fin, Trubia, en cuyo avituallamiento paro para reponer fuerzas. A partir de aquí, ya no rodaré sólo sino que iré charlando con un chico de Bilbao. Todas las conversaciones giran en torno a lo que nos espera. A partir de Trubia el terreno está jalonado de numerosos repechos y el tiempo empeora, empezando a llover. Las horas van cayendo y ya estoy deseando alcanzar Riosa y encarar, de una vez, el celebre Angliru. Unos kilómetros más y al fin, sobre las 13:50, llegó a Riosa. La lluvia desaparece, el cielo clarea y el asfalto está seco. Paso por el cartel que informa del inicio de la subida, "*El Angliru, el Olimpo del Ciclismo*". Desde los primeros metros, pongo un desarrollo cómodo y voy remontando la ladera. El paisaje, espléndido, es una postal idílica con sus montañas, sus prados verdes, sus vacas pastando, sus cabañas ... La primera parte del Angliru, sus primeros 5 kilómetros, son asequibles, con pendientes en torno al 8 y 9%. Voy sólo y cada vez que alcanzo a algún ciclista, pocos, intercambio alguna palabra con él. Al llegar al área

recreativa de Via Pará entramos en los 6 últimos kilómetros, aquellos que han dado fama mundial a esta subida. Llevo sintiéndome bien toda la mañana pero hasta que no alcance las rampas duras no sabré si seré capaz de subir el Angliru. A partir de Via Pará entramos en un kilómetro donde la pendiente sube al 13 ó 14%. El ritmo se ralentiza. Entramos en una nube en la que no vemos a más de 10 metros de distancia. En el asfalto, una pintada contribuye a crear una atmósfera inquietante en el Angliru, "*el Infierno te lleva a la Gloria*", y pienso en que, efectivamente, el esfuerzo es pasajero y la satisfacción de haber derrotado al Angliru perdurará siempre.

Voy a rueda de un ciclista asturiano que me terminará por descolgar y, por fin, llegamos al primer tramo del 20%, denominado Les Cabanes. Allí me pongo de pie para vencer la brutal pendiente. Delante encuentro un ciclista sin casco que avanza con grandes dificultades. Le adelanto como puedo porque es fácil que haga un zigzag y me tire al suelo. Rodamos como a cámara lenta. Mi pedaleo ha dejado de ser redondo y tiene dos tiempos. La velocidad cae a 5 km/h. Penosamente salgo de Les Cabanes con menos moral que con la que entré: ya tengo una idea de lo que me espera en el terrorífico tramo llamado la Cueña les Cabres. A continuación, llegan varios kilómetros de calma chica. La pendiente se sitúa en torno al 11 ó 12%, con puntas del 15. La niebla y la humedad lo envuelven todo, dibujando un escenario fantasmagórico. Oigo el ruido de cencerros pero apenas logro ver a las vacas pastando cerca del asfalto. La carretera se estrecha y empiezo a cruzarme en la bruma con ciclistas que bajan el Angliru. Estos kilómetros pasan demasiado lentos, estoy deseando llegar a la Cueña, el ser o no ser. A 4 kilómetros del final entro en nuevo tramo del 20%, conocido como Les Picones, y me vuelvo a retorcer sobre la bici. Intento subir sentado en la medida de lo posible, con una cadencia de pedaleo ínfima, para evitar patinazos de la rueda trasera ocasionados por la elevada pendiente, el asfalto húmedo y restos de barro. Paso Les Picones mejor que superé Les Cabanes. Se acerca la Cueña, los 450 metros más terroríficos del ciclismo profesional. Llego a Cobayos, donde la pendiente se dispara al 21%. Ya casi ni siento, ni padezco, ni pienso. El cansancio hace mella. Sólo pedaleo, como un autómatas, como un robot. Llevo el piloto automático puesto. Y al final, a unos 2.500 metros

de la conclusión de la Marcha, llego por fin a la Cueña y su 23-24% de pendiente. Es sencillamente imposible de describir. Hay que verla y hay que vivirla. Había imaginado muchas veces qué sentiría al verla aparecer ante mí pero hoy, con una cerrada niebla, sólo diviso unos pocos metros de carretera. Primero, me encuentro el cartel y, tras alzar la vista, sólo veo diez o veinte metros del tremendo muro. Dejo de ir en línea recta y me veo obligado a ir en zig-zag. Delante de mí alcanzo a ver a un ciclista que me precede unos pocos metros, con un traje azul celeste. Le veo retorcerse. Subimos casi igual. Me hacen alguna foto, me graban en video y el tiempo parece detenerse en este tramo. El avance es penoso y hasta los caracoles podrían subir por las ruedas. Sólo pienso en pedalear. Otro ciclista que contempla la escena desde la cuneta me anima y me aconseja que guarde fuerzas para dos rampones que aún quedan, "*regula, regula*". Pero que difícil es guardar fuerzas cuando la pendiente te lo exige todo. A pesar de ello, no me siento derrotado, mantengo el pedaleo y veo que avanzo. Cada metro que paso mi moral se va reforzando. Hay momentos en los que me cuesta mantenerme en equilibrio, la velocidad anda por los 4 km/hora y en algún momento la rueda delantera busca girar y rodar pendiente abajo. Levanto la vista y miro nuevamente al ciclista que llevo delante. Parece que se encuentra ya en un terreno un poco más humano. Efectivamente, la Cueña cede un tanto, su desnivel del 23% cae a un 17 ó 18% e, increíblemente, el cuerpo siente el alivio. Ha pasado lo peor. Ahora tengo la seguridad de que voy a coronar el Angliru. Me duele todo, hasta la espalda, como si me hubieran dado una paliza, pero la felicidad empieza a embargarme. Contengo la euforia a la espera de esos dos rampones anunciados. Pronto llega el primero, el Aviru. De nuevo vuelve el 21%. De nuevo, el esfuerzo máximo. Salimos de la niebla y todo empieza a verse más claramente. El cielo azul y los rayos del sol hacen acto de presencia. Sin embargo, la acumulación de esfuerzos nubla mi mente. Veo una curva y creo adivinar el final, me ilusiono con terminar la agonía pero no, llego a ella y la subida sigue y sigue. Falta el tramo de Les Pedrusines. Los quitamiedos te permiten adivinar por donde traza la carretera y ves como sube de forma abrupta. Una pareja que han hecho la marcha en tandem me anima en una curva. Estas rampas finales son terribles, a ellas llegas vacío, pero nada ya va a

hacerme poner pie a tierra. Un esfuerzo final, curva a la derecha y la pendiente finaliza. Sobre las 15:30 de la tarde, al fin, coronó el Angliru. Dejo correr la bicicleta los últimos 500 metros, en ligero descenso. Objetivo cumplido. El sol brilla y los

rostros mezclan esfuerzo y satisfacción. Efectivamente, la pintada tenía razón: el Infierno nos ha llevado a la gloria.

Riosa, 5 de junio de 2010. ■



## Análisis de impacto normativo: novedades en España y en Francia

Por **M.<sup>a</sup> Ángeles Martínez Minguenza**  
Administrador Civil del Estado. XLIII Promoción

La mejora de la calidad de las normas se ha convertido en una prioridad para el conjunto de los países de nuestro entorno a lo largo de los últimos años, debido, entre otros factores, al papel que los ordenamientos jurídicos juegan como motor del desarrollo sostenible, la competitividad y la creación de empleo.

En este sentido, el Consejo de Ministros del 11 de diciembre aprobó la Guía metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo, a propuesta de los Ministros de la Presidencia, Economía y Hacienda, Política Territorial e Igualdad. Dicha Guía, que no tiene carácter normativo, nace como una herramienta para los

órganos o centros directivos potencialmente promotores de proyectos normativos, ya que establece la pautas orientativas metodológicas y el orden de actuaciones que han de seguir a la hora de elaborar los diferentes elementos que componen la Memoria.

Recordaremos que la Memoria de análisis de impacto normativo, si bien desarrolla las previsiones contenidas en la Ley 50/1997 del Gobierno, concreta, homogeneiza y clarifica sus contenidos, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Esta nueva Memoria sistematiza y simplifica, en un único documento, las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como la memoria económica y el informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, a los que hacen referencia los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que fueron modificados por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, y al que también se refiere la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La finalidad última de la Memoria del análisis de impacto consiste en garantizar que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto normativo, se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. Para ello, exige motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas que se derivarán para los agentes afectados, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario, de reducción de cargas administrativas, de impacto de género, y en el orden constitucional de distribución de competencias.

Esta iniciativa constituye un importante avance en la aplicación en la AGE de la política de Mejora Normativa (también conocida como Better Regulation), y se integra entre las medidas adoptadas para tratar de garantizar el acierto en el proceso de toma de decisiones y para impulsar la

mejora de los servicios públicos y la actuación administrativa en su conjunto, en línea con las iniciativas adoptadas por los países de la Unión Europea y la OCDE.

Tras la aprobación de la Guía como herramienta o instrumento para realizar la Memoria, ahora toca utilización y examen de resultados, incluyendo una revisión de la calidad de las Memorias que se realicen. En este sentido, el 19 de noviembre de 2009 se presentó en la Asamblea Nacional francesa el "*Informe sobre criterios de control de los estudios de impacto que acompañan a los proyectos de ley*"<sup>1</sup>, que incluye una serie de recomendaciones tanto sobre la presentación y el contenido de los estudios de impacto como sobre los procedimientos para su elaboración<sup>2</sup>.

Entre otras recomendaciones extraídas del análisis de más de una treintena de estudios de impacto, destacan la petición de que se incluya una mención precisa de cuáles son las fuentes de información utilizadas para presentar datos con el fin de asegurar su seriedad y poderlos contrastar con datos estadísticos provenientes de otras fuentes si fuera necesario; por lo relativo al contenido, el informe insiste en la necesidad de disponer, entre otros, de una evaluación de las consecuencias de las disposiciones previstas sobre el empleo público y de sus efectos tanto directos como indirectos. También indica la necesidad de que los estudios de impacto incluyan una lista de las consultas que se hayan producido, fueran o no obligatorias, recogiendo el sentido de las mismas (positivo o negativo), e indicando en qué han contribuido tales consultas al proyecto normativo.

Respecto al procedimiento de elaboración de dichos estudios, el informe presentado ante la Asamblea Nacional recomienda una definición más precisa del papel del Tribunal de Cuentas (Cour des comptes) a la hora de prestar su asistencia o ayuda a los órganos del Parlamento competentes en materia de evaluación de las políticas públicas. ■

<sup>1</sup> Para más información: *Rapport d'information fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi*. Disponible en:

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2094.asp>

<sup>2</sup> La Ley orgánica 2009-403 de 15 de abril que establece los requisitos de los estudios de impacto entró en vigor el 1 de septiembre de 2009, si bien el gobierno francés ya venía realizando este tipo de análisis.



Va  
IMPRESORES  
S.A.

PREIMPRESIÓN  
IMPRESIÓN  
ENCUADERNACIÓN  
ACABADOS...

## Colores no aptos para todos los públicos

Personal altamente cualificado. Reciclamos todos los productos contaminantes. Somos pioneros en la impresión en hexacromía.

Realizamos su fotomecánica en un escáner de tambor de alta resolución usando la tecnología Profile Maker (perfiles ICC).

Si lo necesitan, hacemos sus pruebas de color en máquina de impresión. Contamos con la última tecnología de filmación CTP (Avalon y Xcalibur).

Usamos las mejores tintas y barnices para un acabado óptimo. Encuadernación al caballete y rústica en un tren de encuadernación de última tecnología.

V.A. IMPRESORES, S.A.  
Avenida de la Industria, 41  
28760 Tres Cantos - Madrid  
Tel.: 918 060 036 Fax: 918 060 069  
preimpresion@vaimpresores.es



La marca de manejo forestal responsable  
Cert. no. SGS-COC-405494  
www.fsc.org  
© 1996 Forest Stewardship Council

administradores civiles



**ACES**