administradorescivilesorg

ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO SUPERIOR
DE ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO

ACEs



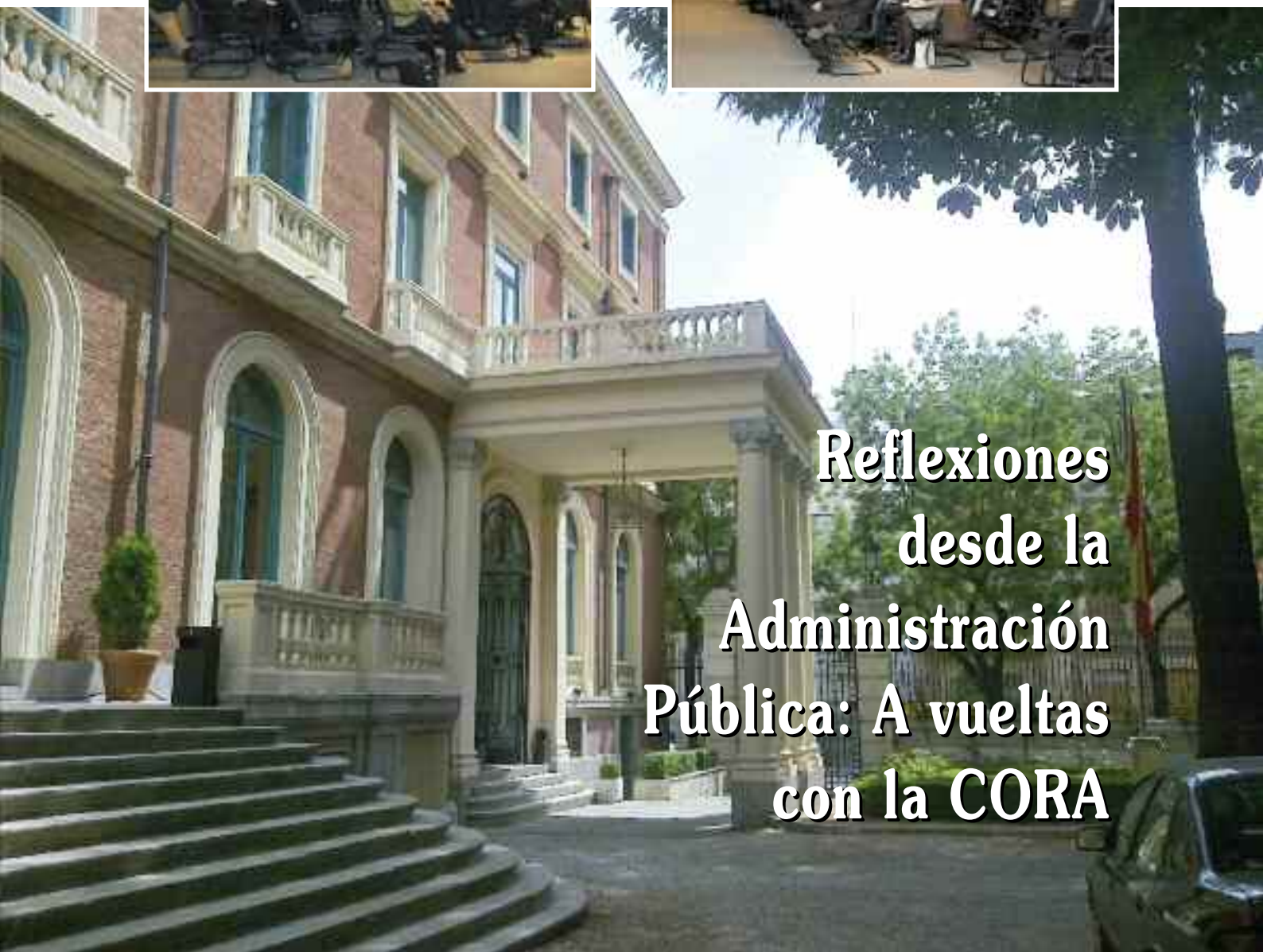
Año III - nº 5

Noviembre 2013

REVISTA DE LA ASOCIACIÓN







Reflexiones desde la Administración Pública: A vueltas con la CORA



Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

www.administradoresciviles.org

asociacion@administradoresciviles.org

Comisión ejecutiva de la Asociación

Presidente:
Julio C. Fuentes Gómez

Vicepresidenta primera:
Mercedes Rodríguez Arranz

Vicepresidente segundo:
Emilio Viciana Duro

Tesorero:
Luis Javier Fernández Abad

Administrador:
Patricia de las Morenas Ferrándiz

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

Secretario:
Felipe Formáriz Pombo

Sumario

3 Editorial: 9 años
Julio Carlos Fuentes Gómez

5 Despedida
Mercedes Rodríguez Arranz

7 Cinismo Melancólico
Alfonso Luengo Álvarez-Santullano

9 La constancia en el proceso de reforma de la Administración
Pilar Fabregat Romero

12 Administradores civiles del Estado: ¿Horror vacui?
Salvador Robles Fernández

25 Los partidos políticos
Juan Pablo García Cervera

32 Servidores, no siervos
Marta Fernández-Cuartero Paramio

36 La tramitación de emergencia en la contratación administrativa
Mercedes Rodríguez Arranz

44 La gestión en el sector público
Juan Antonio Pagán Lozano

46 Comentario de urgencia ante el informe de la CORA
Administradores civiles del Estado del Ministerio de Fomento

48 Las bajas por enfermedad
Administradores civiles del Estado del Ministerio de Fomento.

52 El ciclo
Salomón Salieri

54 Nuevo Portal de la Asociación del CSACE
Patricia de las Morenas Ferrándiz

58 Tecno Beats
José María Pérez Rosado

59 Estadística ACEs



9 años

Han sido nueve años los que he tenido el honor y el privilegio de ser presidente de del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Sin duda mucho tiempo, de lo que no presumo. A algunos les habrá parecido que se han hecho algunas cosas, otros pensarán no soy más que un sátrapa. No intentaré cambiar la opinión de nadie, aunque menos de los primeros.

A la hora de ceder el testigo a otro compañero, también es el momento de exponer algunas conclusiones de todo este tiempo.

La primera de estas conclusiones me lleva a daros las gracias a todos los que nos habéis ayudado todo este período, sin haberos limitado a soportarme: los que firmasteis con nombre y apellidos contra una reforma oculta del sistema de acceso a nuestro Cuerpo, los que habéis ayudado a organizar tantos actos, los que habéis llamado contándonos tantas cosas, a los que habéis escrito tanto y tan bien, desparramando tantas enseñanzas, los que habéis acudido a cuanto hemos hecho, ... con todos vosotros tengo una deuda impagable.

Y sin embargo, me voy con la impresión de que los administradores civiles gestionamos muy mal nuestro peso corporativo. En las distintas publicaciones que hemos hecho estos años han sido aproximadamente cincuenta los compañeros que nos han escritos algunas líneas. Cincuenta de un cuerpo que supera los novecientos miembros del cuerpo, por lo que su porcentaje es sólo de un 50 por 100. Novecientos compañeros que cuando más tendremos alguna experiencia que compartir de nuestro trabajo, alguna novedad de la que informar, alguna inquietud que trasladar a todos. Es posible (incluso seguro) que hemos tenido fallos a la hora de llegar a todos los compañeros, pero quizás era más sencillo tener conciencia de que había que utilizar la asociación para adquirir una relevancia como Cuerpo que no tenemos.

Una idea clara que también me he llevado después de todo es que influir en la adopción de medidas en favor nuestro es muy difícil, al menos sonando lo que sonamos. Sin duda es más fácil evitar medidas que nos puedan hacer daños irreparables, pero ello requiere también una cierta presencia o acceso a los medios para hacernos respetar un mínimo.

Todos estos comentarios tienen un reflejo muy actual en uno de nuestros ámbitos más definitorios como es Turespaña. Nuestra preeminencia en este sector padece una fragilidad endémica estos últimos años, hasta el punto de que de la noche a la mañana podríamos ver desaparecer las oficinas de turismo o ver como son cubiertas por funcionarios de otros cuerpos. ¿Y cómo es eso posible? Primero porque ni el ciudadano de a pie, ni los medios de comunicación ni las empresas turísticas identifican este sector con nuestro cuerpo. Me encantaría abrir un periódico, sea o no económico, y encontrar con frecuencia artículos divulgativos de la realidad del turismo, de sus problemas o sus retos firmado por un administrador civil... pero no es así. Sin esa relevancia de los administradores civiles de poco servirá que desde la asociación se presente en el Ministerio de Industria y proteste con más o menos vehemencia. ¿Está en nuestras manos la política turística de este sufrido país? ¿Que ocurre en el ámbito de la Información?

Ciertamente nuestros problemas no están sólo en turismo, por ello me pregunto qué responsabilidad tenemos en tantas políticas que bien directamente no existen en nuestro país o bien carecen de la más mínima estabilidad. Da pena ver tantas políticas en España dar bandazos en atención a los cambios de gobierno cuando somos tantos los administradores civiles que trabajamos en esas áreas y debiéramos contar con más estabilidad para dar consistencia a la actuación pública. Podríamos decirlo de tantas áreas: la justicia, la educación, la energía... de todas ellas depende la competitividad y la propia prosperidad de nuestro país.

No puedo evitar sonreír cada vez que se plantea una nueva reforma administrativas y aparecen documentos que no parecen sino un refrito de los documentos fechados a finales de los 80 y a los que tuve acceso como opositor. Con ello no quiero tampoco quitar mérito a medidas cuya adopción es ya inaplazable, pero sí reclamaría más decisión y menos parafernalia para su puesta en práctica.



No digo todo esto con ánimo de flagelarnos, sino para que seamos conscientes que nos queda mucho por hacer para conseguir que la Administración juegue el papel que debe y que en ella, como cuerpo de funcionarios profesionales tengamos mayor consistencia. Y ello porque estoy convencido de que el peso de nuestro cuerpo es inferior al que resultaría de la suma de talentos individuales que tenemos. Parece que nos cuesta decir lo que somos. Da gusto que alguien de la talla de Santiago Muñoz Machado no pierda ocasión de proclamar públicamente siempre que puede que el empezó como administrador civil del Estado; la última vez que lo ha hecho ha sido con ocasión de su todavía reciente ingreso en , en la que una vez más reivindicó su condición de funcionario del cuerpo de administradores civiles.

A los compañeros que toman el relevo en la Asociación les toca volver a insistir –y confiar que tengan más suerte que nosotros– en que nos faltan muchos elementos de cohesión con los que sí cuentan otros cuerpos. Es imprescindible que el INAP (o quien sea) proporcione a los administradores civiles una formación específica, que contemos con un centro al que acudir a formarnos y en el que podamos compartir inquietudes... y que nos acostumbremos a hacerlo. Necesitamos un foro en el que invitar a personalidades tanto de la Administración como del sector privado en el que dialogar, recibir sus propuestas, que escuchen las nuestras e intercambiar impresiones.

Junto a lo anterior, es hora de perder los complejos que nos han acompañado mucho tiempo y que nos han llevado a ser el único cuerpo que conozco que hace los experimentos consigo mismo, sin otro resultado que devaluar su posición entre los cuerpos de la Administración, haciéndose sólo daño a sí mismo, sin tener conciencia de que lo peor es la pérdida de prestigio en áreas cuya dirección nos corresponde por el peso de nuestra historia.

Es ya hora de que dejemos de dar vueltas y más vueltas sobre nosotros mismos, de que no tengamos duda de que sólo la defensa de un modelo de función pública profesional nos permitirá cumplir con nuestro trabajo al servicio de la sociedad española. No podemos dejar más espacio a las incertidumbres y contradicciones sobre lo que somos y debemos ser. No he visto en mi vida un papel más triste que el del "tonto útil". No podemos consentir que nadie banalice ni experimente más en este terreno. Digo todo esto con plena conciencia del momento en el que estamos, con la puesta en marcha del informe de la Comisión de Reforma de la Administración, que cuenta, como no podía ser menos, con un capítulo sobre la función pública. No podemos tener dudas de cómo debemos entrar en la Administración: con unas pruebas serias, con el respaldo de un temario competitivo que siente las bases de un conocimiento sólido de los administradores civiles. No podemos tener una carrera tan débil, tan expuesta a que un cese –que por lo ya visto suelen rayar la arbitrariedad- se dé un paso atrás en las condiciones de todo tipo prácticamente sin parangón en buena parte de los cuerpos de funcionarios. Vemos a compañeros que a poco tiempo de jubilarse sufren ceses o desplazamientos de una cutrez insoportable ...

Podríamos seguir y seguir, pero no se trata de eso en unas palabras que pretenden ser de despedida. Se trata de agitar nuestra conciencia corporativa e incluso patriótica (¡sí!), de recordar que tenemos que trabajar más y mejor, de defender nuestra profesionalidad e independencia. Que nuestra posición sea la que debemos tener no puede ser irrelevante para los ciudadanos, que han de sentir que hay unos funcionarios que desde el sentido común y el sacrificio están a su servicio. Y para todo ello no es suficiente quejarse de nuestra Asociación, sino que debemos plantearnos que podemos hacer por nuestra Asociación como pieza irrenunciable de nuestra defensa de una Administración más justa con los ciudadanos y con sus funcionarios.

Hasta siempre, muchas gracias por todos lo que cada uno de vosotros sabéis.

Julio C. Fuentes Gómez
Presidente de la Asociación Profesional del
Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Despedida



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

Queridos Compañeros:
Este es un año de adioses o al menos de despedidas de la primera fila. He formado parte de la Junta directiva de los TACs desde 1997. Primero como Secretaria de la Junta directiva, después como Vicepresidenta. Ya es hora de dar paso a nuevos compañeros.

Durante estos años hemos puesto en marcha el actual sistema de elección por Ministerios, lo que da una mayor responsabilidad y visibilidad a los compañeros en cada Departamento; hemos conseguido tener una presencia en los Medios fundamental para ser tenidos en consideración; hemos tenido aciertos y errores; hemos tenido actuaciones al unísono y desencuentros internos; hemos comparecido unidos a las propuestas de FEDECA y hemos presentado posiciones individuales cuando así lo hemos creído conveniente; hemos escrito en defensa de los ACEs y del conjunto de los funcionarios mucho más de lo que nos hubiera gustado tener que hacer; en definitiva, hemos trabajado muchas más horas que las que el disfrute de nuestro tiempo libre hubiera hecho razonable. Ha sido una tarea, en ocasiones de cara al público; en otras, callada, pero siempre generosa en defensa de nuestro Cuerpo.

Llevamos años haciendo frente a situaciones complicadas, la defensa de la Función Pública nunca ha sido fácil, pero en tiempos de crisis, con la opinión pública y algún directivo de la misma en contra, la dificultad se ha incrementado.

Durante años, hemos, apoyado, combatido o intentado apaciguar algunas de las ideas de los "jefes" que hemos disfrutado o padecido, que de todo ha habido, en el ámbito de la Función pública y de la Administración como organización.

De esa experiencia hemos concluido que la Función Pública debe estar regida por los que saben de esto: los funcionarios. Cada vez que hemos tenido que soportar en la dirección de la Administración y sus funcionarios a personas ajenas a la misma, el resultado ha sido nefasto.

Nada peor que el desconocedor de una materia que cree que sabe de la misma; nada peor para la dirección de un colectivo que el ignorante o el que desprecia al mismo bien por resentimiento bien por sectarismo ideológico o por todo junto. Si queremos que la Administración funcione y que sus funcionarios respondan a lo esperado y para lo que están formados hay que mantener los niveles de calidad en las oposiciones, con la exigencia de titulaciones adecuadas, que en el caso de los cuerpos superiores debe ser el Master. Los que carezcan de las licenciaturas tradicionales o Master actuales; los que carezcan de la oposición habilitadora para esa función directiva, no pueden estar al frente de la Administración y mucho menos de sus funcionarios. Las consecuencias de no hacerlo así es convertir la vida de la Administración en una crónica desde la ergástula, en vez de en la narración ordenada de un manual de procedimientos bien desarrollado.

No podemos permitirnos perder, por el enfado permanente, a los buenos funcionarios. No podemos permitir que crezca la desmotivación por la falta de respeto a la dignidad del funcionario, al colectivo profesional, en conjunto, mejor preparado del sistema laboral español, público y privado.

Esperemos que con el tiempo se superen las improntas peculiares para poder atender de una vez los retos a los que se enfrenta una Administración que debe estar al servicio de los ciudadanos.

Hace 23 años, cuando yo ingresé, oíamos hablar de la modernización de la Administración. A ver si la modernizamos de una vez para logar pasar a la etapa de producción subsiguiente. Pero la modernización no se logrará nunca si pensamos que la misma pasa exclusivamente por simplificar procedimientos, que no se simplifican, o racionalizar estructuras sin cambiar la estructura administrativa

que determina la Constitución. Tampoco lo lograremos si olvidamos en el proceso el estudio crítico de las normas que rigen la Administración para que ellas no se conviertan en fuente de burocracia sin sentido. Para eso, hay que perder el miedo y la desconfianza en los funcionarios. Y los funcionarios debemos mostrar que nuestra preparación no es una vía para el obstáculo sino para la actuación. En este sentido, debemos recordar que el Cuerpos Superior de Administradores Civiles del Estado juega y debe jugar un papel esencial en esa tarea.

En muchas ocasiones, entre los directivos de lo público se nota cierta tendencia a la defensa de aquellos Cuerpos que se denominan especiales, como si las tareas de los Cuerpos generales fuera fáciles de ejercer y cualquiera pudiera acceder a ellas. No es así. De ese error nacen otros muchos denunciados por nuestra Asociación desde hace años. Los TACs somos, en frase acuñada por Carmen Castañón y utilizada por todos nosotros, los especialistas de lo general. Si las tareas de dirección de los servicios comunes (en esto debemos recordar el art 21 de la LOFAGE) no se realiza por buenos profesionales, la Administración se vendrá abajo. Además de especialistas en esos servicios comunes, somos los especialistas en Información y Turismo, por herencia histórica y formación. Esas posiciones hay que defenderlas desde dentro de la Asociación y por parte de todos los TACs. Nadie nos regalará nada, al contrario. Si no somos capaces de hacer ver que esas tareas requieren una formación específica, que conocemos nosotros y no otros Cuerpos pues procede el temario de nuestra oposición, nos veremos avocados a la desaparición, fagocitados por los Cuerpos especiales. Que nadie lo dude. Tenemos un ejemplo reciente en Turismo. No será porque desde la Junta Directiva no lo hayamos denunciado una y otra vez, pero en ocasiones el cortoplacismo de ego individual mata las aspiraciones colectivas. Y lo que parece bueno para hoy a simple vista, es nefasto observado desde una perspectiva más amplia.

Luchemos por nuestros puestos, con una formación adecuada, con un temario de oposición que mejore al ya bien digno que tenemos. Los hemos tenido excelentes. No hay que inventar mucho, sino saber recuperar lo bueno perdido, adaptarlo a los nuevos retos de una sociedad avanzada y defenderlo.

Pero esa es una tarea que ya corresponde directamente y en primera línea a otros. Yo me quedo en la retaguardia, en apoyo de mis queridos compañeros de Fomento y de todos la Asociación, si en algo puedo ayudar.

Ha sido un placer estar en esa Junta directiva todo estos años y un orgullo pertenecer y defender los intereses del Cuerpos Superior de Administradores Civiles del Estado

Perdón por aquello en lo que me haya podido equivocar y gracias por todo a todos. ■



Cinismo Melancólico [1]



Por **Alfonso Luengo Álvarez-Santullano**
Administrador Civil del Estado. XXVII Promoción

He sido en verdad muy afortunado: no sé de otro Director de RR.HH. que haya tenido la ocasión de aplaudir el trabajo escénico de los miembros de uno de sus Comités de Empresa, de firmar un acuerdo sobre condiciones de trabajo para personal destinado en cuarenta países o de evaluar riesgos en el uso de isótopos radiactivos o virus vivos en laboratorio, y todo ello sin salir de esa misma empresa, que en sentido material, denominamos "Administración del Estado". He conocido y tratado, por tanto, una variada e interesante tipología humana y funcional y me he enriquecido intelectual y profesionalmente con el disfrute de mi oficio.

Pero en el camino de mis de 20 años de experiencia como directivo público también he padecido el escaso aprecio social por los funcionarios y la pobre valoración de su trabajo, de su aportación, en definitiva, al progreso de la sociedad. En términos personales, hace tiempo que ya no discuto con nadie sobre los tópicos prejuicios acerca del número, la calidad y el desempeño de estos trabajadores y he dejado ya de rebelarme contra el cansino e interesado discurso de su pretendida ineficiencia e ingobernabilidad. A veces, no obstante, ocasiones como las que me ofrece Capital Humano, me animan a exponer algún que otro argumento acerca del papel de los empleados públicos.

La Tecno-estructura administrativa necesita de tecnología y dinero pero también de habilidades y conocimientos que solo los seres humanos (al menos, de momento) pueden proporcionar. El tamaño y potencia de esa tecno-estructura responde al grado de intensidad sobre el control y la transformación de la realidad que se pretende, que es históricamente variable pero que debe ser siempre coherente con el propósito de quien la alimenta y dirige. Queremos más control de buques y de masas forestales porque eso nos proporciona seguridad y bienestar pero nos parece siempre que el número de ingenieros navales o forestales necesarios para ello es excesivo y costoso de mantener.

Las mismas empresas que reclaman una "mayor profesionalización y control de los agentes del sector" (esta frase la oigo al menos una vez al año, y dos o tres veces por sector) son contrarias, sin embargo, a la burocracia inherente a toda supervisión. Se quiere entonces una cosa y la contraria y esta paradoja presiona sobre el servidor público y redunda en su desmotivación. Como no es fácil hacer avanzar un vehículo o un país pisando el freno y el acelerador al mismo tiempo, esta sociedad y esta Economía deben decidir con urgencia si se quiere o no disponer de un capital humano coherente en su dimensión y coste con los objetivos de conformación que se atribuyen al sector público.

Con frecuencia variable se afirma también que los empleados públicos son un caso perdido de ineficiencia, indolencia e inadaptación si se les compara con los del sector privado. Y yo pienso que repartir cualidades o defectos según la naturaleza o la titularidad de la organización para la que se trabaja es un error de percepción, aparte de un simplismo cateto y desalentador. Pruebe usted a visitar una oficina bancaria (privada) y una oficina de correos (pública) en el mismo día y pida en cada sitio que se le preste un servicio concreto en forma, por ejemplo, de disposición monetaria o certificado documental. Lleve consigo un cronómetro de bolsillo y la experiencia le mostrará lo equivocado

[1] Artículo publicado en "Capital Humano". (Octubre de 2013).

de tal prejuicio. La esclerosis burocrática y sus patologías derivadas se explican modernamente por el tamaño y la estructura de las organizaciones, no por su naturaleza pública o privada. Por el contrario, el talento y la buena o mala actitud de las personas se consideran pacíficamente repartidos por igual en todas partes, al menos según la estadística.

Yo he tratado como Director de RR.HH. con empleados públicos ineficaces, indolentes y refractarios a la coordinación pero también con otros que cubrían las malas praxis de aquellos con un sobreesfuerzo espontáneo personal o colectivo. Y también con adictos al servicio público y a la misión corporativa. De lo que no he disfrutado aún es de ese mismo sistema de integración espontánea como usuario particular de gasolineras ("surtidor sin servicio"), centros comerciales ("la persona encargada no ha venido") o cajeros automáticos ("razones técnicas nos impiden..." darle su dinero).

Cualquier consultor de RR.HH. apreciaría condiciones y habilidades en un funcionario que son características y sustantivas respecto a las de los trabajadores del sector privado. Se ha dicho, con razón, que los empleados públicos son especialmente aptos para gestionar con recursos limitados y también para el desempeño ético y la responsabilidad corporativa. Probablemente ello sea debido a una cierta austeridad genética impuesta por las limitaciones presupuestarias, al adiestramiento en un contexto jerarquizado y a la adquisición -por el manejo de la legislación y los procedimientos- de anticuerpos específicos frente a determinados "patógenos" que aparecen en los procesos de gestión.

Otro simplismo exitoso sobre el desempeño de los empleados públicos es la afirmación de que su trabajo puede ser realizado en cualquier caso por empleados del sector privado con menor coste y mayor calidad.

Pero yo he trabajado en organizaciones públicas que han tenido que recuperar servicios externalizados para remontar la satisfacción de los usuarios y, es cierto, también en otras que han debido recorrer el camino inverso. Dicho esto, no encuentro razones para señalar con certeza el inductor universalmente válido para cada estrategia pero sí para lamentarme del enorme coste asumido en términos de economía y de oportunidad por decisiones de externalización mal meditadas o basadas en prejuicios como los que aquí denuncio. La externalización, además, afecta de un modo u otro a la cohesión interna de las empresas por el peligro de desconexión entre la prestación material del servicio y los valores culturales de la organización. Este riesgo es especialmente intenso en las instituciones públicas, por el fuerte componente ético y social que incorporan sus objetivos y por la proyección tan intensa que tiene sobre la vida de clientes o usuarios, ciudadanos no siempre clasificables por su heterogeneidad y que no pueden ser discriminados en el acceso al servicio.

En términos generales, parece que el factor humano del sector público no pasa por su mejor momento. Se enarbola la dimensión de las plantillas y su pretendida rigidez, la falta de evaluación y el supuesto desinterés por la formación continua y se obvian las cifras comparativas sobre el tamaño del sector público de otros países de referencia, la calidad y el nulo coste para la Administración de la formación inicial de los funcionarios (gracias al sistema de oposiciones y concursos), la escasa conflictividad social que generan y la penosidad y complejidad de muchas de sus tareas.

En el ecuador de esta intensa vida profesional, me reconozco en una íntima transición desde el ideal romántico de los inicios a un incipiente estado de cinismo melancólico, expresión de un desapego proactivo muy útil para no desconectar de la misión ni del entorno. Sin embargo, directivos públicos que conozco, con más experiencia y sabiduría, se han situado ya en un distanciamiento afectivo radical respecto a nuestro oficio y me temo que alguno haya perdido ya hasta el humor y la melancolía. Pero que no cunda el pánico: sea cual sea el ánimo o la energía del directivo, el ejecutivo o el profesional "de lo suyo", late en toda Administración una tensión escénica de eficacia indiferente que anima el movimiento de la máquina en la dirección correcta, y que hace posible que las calles estén "puestas" a diario a pesar del desaliento, del desafecto y de todos los prejuicios. ■

La constancia en el proceso de reforma de la Administración



Por **Pilar Fabregat Romero**
Administradora Civil del Estado. XXIII Promoción

Cuando los trienios se acumulan a nuestras espaldas y desatendemos el ejemplo de los ejecutivos americanos (que abandonan sus despachos con una simple caja de cartón y cuatro objetos personales) arrastramos con nosotros una diversidad creciente de libros y documentación, que se instala en cada nuevo despacho que nos acoge en los sucesivos destinos administrativos. Lo cierto es que rara vez los consultamos, pero nos resistimos a deshacernos de ellos porque sabemos que, en el fondo, son los testigos mudos de nuestra carrera y producción profesional. De igual modo, un breve repaso a los tomos que ocupan nuestras estanterías nos revela de inmediato el carácter efímero del producto de nuestros esfuerzos, a la vez que la dimensión cíclica y reiterativa de las temáticas "estrella" sobre las que versan.

Nuevamente he sido consciente de esta realidad en estos días mientras rebuscaba entre las reliquias de mi primera andadura en el INAP, recién ingresada en el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado, la metodología adecuada para abordar una revisión del Plan de Formación del Ministerio de Fomento. En ese ejercicio han ido saltando ante mis ojos, como en un flash back, los sucesivos procesos vividos en primera persona para reformar y modernizar la Administración.

En aquellos primeros años, hablo de finales de los 80 y principios de la década de los 90, se abordaron ambiciosos planes de modernización de , en sus distintos niveles. Obedecían en gran parte, como destaca Rodríguez Arana, a "la necesidad de contener el gasto público dentro del cumplimiento de los requisitos expresados en Maastrichtt, el aumento de la insatisfacción con los servicios públicos de unos ciudadanos cada vez más exigentes, las experiencias de modernización que estaban teniendo lugar en el entorno y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones". [1]

A partir de ahí se abordó un marco global de reforma, bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía, pero también de transparencia y responsabilidad. Se promovió la implantación de sistemas de medición y mejora de la calidad de los servicios públicos, orientándolos hacia el ciudadano como destinatario de la actividad administrativa, al tiempo que se revisaron los programas de selección y formación de los niveles directivos de la Administración, para potenciar su capacitación y liderazgo.

Unos años más tarde, el nuevo siglo arranca con un nuevo ejercicio de análisis y buenos propósitos de revisión de las estructuras, los procedimientos y las estrategias. Es la época del "Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos", presentado ante el Consejo de Ministros el , que parte de un profundo análisis de cuáles son los desafíos de la Administración de cara a las décadas siguientes, para señalar a continuación las políticas y estrategias de mejora de los servicios públicos. De nuevo se persigue la idea de situar a los ciudadanos en el centro de decisión de la Administración, de considerar que ésta ha de ser sencilla, ágil, eficaz y eficiente, y que ha de aprovechar las ventajas que suponen las nuevas tecnologías de la información y

[1] "El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas", Jaime Rodríguez Arana. El Estado de las Autonomías en 2.001. Temas monográficos.

de las comunicaciones, con el fin de contribuir al mayor bienestar de las personas.

El Libro Blanco fue el fruto de un proceso abierto a la participación de toda la sociedad, los implicados en la prestación de los servicios y quienes los usan, y contó con la participación de expertos en la gestión pública, los sindicatos, las asociaciones profesionales, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, las empresas, los Catedráticos de Universidad, etc.

En él se enumeran más de **setenta acciones** a desarrollar para conseguir los objetivos propuestos, todo ello con el objetivo de aportar una visión concreta y práctica para alcanzar "una nueva Administración al servicio de los ciudadanos, que promueva el progreso económico y social de nuestro país, la creación de empleo y que garantice la integración y la cohesión de la sociedad".

Ha transcurrido más de una década desde entonces y, una vez más, nos encontramos inmersos en un desafiante proceso de reforma de las Administraciones Públicas, con el fin de racionalizar estructuras, procedimientos y utilización de recursos. A esta voluntad responde de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que constituye un hito en la gestión de los recursos públicos al establecer objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las Administraciones, así como la obligación de presentar planes dirigidos a su cumplimiento y los correlativos mecanismos para asegurar su consecución.

En este contexto, los ciudadanos demandan un cambio de mentalidad: han caído los ingresos y hay que adecuar el funcionamiento de la Administración a esa disminución. Por ello, el Gobierno ha asumido el liderazgo de impulsar dicho ejercicio.

El siguiente paso ha sido la constitución de la Comisión para la Reforma de la Administración, encargada de realizar un estudio integral que conduzca a propuestas concretas, estructuradas en torno a los trabajos de las siguientes Subcomisiones:

1. **Duplicidades administrativas**, cuyo objeto es identificar y eliminar duplicidades competenciales y reforzar los mecanismos de cooperación, con el fin de abaratar el coste de la actividad administrativa.
2. **Simplificación administrativa**, encargada de revisar las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos, con el fin de conseguir hacer más fácil y económico para los ciudadanos el acceso a los trámites administrativos.
3. **Gestión de servicios y medios comunes,** orientada a examinar las posibilidades de centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, con el consiguiente ahorro de costes y recursos.
4. **Administración Institucional**, que se ha ocupado de analizar la distinta tipología de los entes que la componen y el marco normativo que los regula, de cara a plantear las modificaciones que convengan para una mayor clarificación y racionalidad de los mismos.

El trabajo de las cuatro Subcomisiones creadas al efecto, en cuya tarea he tenido el privilegio de colaborar activamente, se ha plasmado en el informe de la Comisión que el Presidente del Gobierno va a presentar públicamente el próximo 19 de junio.

El conjunto de medidas que se incluyen en el mismo comprenden modificaciones legislativas de gran calado, procesos de simplificación de procedimientos y eliminación de burocracia innecesaria, supresión de organismos y entidades públicas, concentración de medios y uso más eficiente de los recursos de diverso tipo de que disponen las Administraciones Públicas, todo ello con el objetivo último de conseguir que sean más austeras y eficientes y encarnen un valor competitivo para nuestro país, habida cuenta de que se trata de la primera empresa de Servicios, no sólo como impulsora y garante de los servicios que prestan otras empresas, sino como gestora de los servicios propios.

Como principal novedad hay que indicar que no estamos ante meros objetivos o líneas estratégicas directoras, sino ante medidas concretas, acompañadas cada una de ellas de una memoria que detalla las ineficiencias detectadas y lo que se pretende conseguir y corregir, al tiempo que se cuantifica el ahorro que ello puede suponer.

Dicho esto y contrariamente a lo que otras voces afirman, no creo que la constatación de esta realidad de recurrentes ejercicios de modernización y reforma deban conducirnos al desánimo o la melancolía, sino todo lo contrario.

Decía Jesús Menéndez que "Modernizar no es llevar a cabo un cambio en un momento



determinado, conseguir un resultado de una vez y para siempre, sino que consiste en un proceso continuado y constante, importando fundamentalmente el ritmo con que se lleva a cabo ese proceso".

La evolución de la sociedad, de la coyuntura económica y de los avances tecnológicos, requiere una permanente adaptación al cambio. "Cuando la sociedad evoluciona, una organización inmóvil empieza a separarse del sistema al que pertenece y llega un momento en que se convierte en un cuerpo extraño y disfuncional y no puede cumplir sus fines" [2].

Las Administraciones Públicas que no se adaptan al entorno dejan de ser eficaces, por lo que cada cierto tiempo es preciso un punto de inflexión que remueva los cimientos y desencadene de nuevo ese proceso constante y gradual que, incidiendo en las tres áreas básicas de la Organización (la propia estructura organizativa, los procedimientos de actuación y los recursos humanos) permita su pervivencia y utilidad para los fines que se concibió.

Bienvenidas sean pues las propuestas que la Comisión de Reforma de la Administración va a plantear, fruto de un profundo análisis realizado por un conjunto de profesionales con larga trayectoria en el servicio público y en activo en los diferentes departamentos ministeriales. También en esta ocasión se ha contado con la participación de las demás Administraciones, los sectores afectados y, sobre todo, de los ciudadanos que, a través de un proceso abierto de participación nos han hecho llegar sus inquietudes y sugerencias constructivas para conseguir que las gestiones burocráticas y aproximaciones a la Administración que deben realizar a lo largo de su vida sean más fáciles, accesibles, amigables y eficientes.

Ojalá que el intenso trabajo realizado fructifique de veras en resultados visibles y eficaces y consiga los objetivos perseguidos.

Lo que no impedirá que, dentro de una década, otro equipo de comprometidos y entregados gestores políticos vuelva a enarbolar la bandera de la reforma de la Administración como estandarte que impulse un nuevo proceso de adaptación a los tiempos que el futuro nos depare. ■

[2] "La formación en el proceso de modernización de la Administración Pública", Jesús Menéndez Barrero. Revista de psicología del trabajo y de las organizaciones, vol. 7 nº 20, 1991.



Administradores civiles del Estado: ¿Horror vacui?

Por **Salvador Robles Fernández**
Administrador Civil del Estado. XXVIII Promoción

ANAXÁGORAS Y DEL VACÍO

Anaxágoras (500-.C) dijo que el sol era mucho más grande que toda la región del Ática, y los atenienses pensaron que exageraba. Después, dijo que en realidad el sol no era un dios, sino una gran roca incandescente suspendida en el cielo, y entonces los atenienses ya se enfadaron mucho, pensaron que se había excedido más allá de lo admisible y quisieron matarle por impiedad.

Anaxágoras había llevado a Atenas las primeras semillas del pensamiento científico que había florecido en Jonia [1] varias décadas atrás. Un pensamiento que consideraba que la explicación del mundo tenía que hacerse a partir de la observación y el estudio de los fenómenos de la naturaleza, buscando sus correlaciones y negando cualquier papel en los fenómenos de la naturaleza a la voluntad o el capricho de los dioses antropomorfos de las creencias tradicionales.

Anaxágoras se interesó tanto por la física como por cuestiones tan distintas como los eclipses, los meteoritos, la anatomía del cerebro o la fisiología de los peces. Fundó una escuela, anterior y en alguna medida precursora de la Academia platónica, a la que habrían acudido personajes esenciales en el despuntar de Atenas, como Sócrates, Eurípides, o Pericles.

Aunque de familia acomodada, había renunciado de joven a todos sus bienes, para dedicarse por completo al estudio de hecho, su escuela, que permaneció abierta durante 30 años, era sostenida con fondos de la propia ciudad de Atenas. Pero, finalmente, su enfrentamiento con las concepciones animistas dominantes llevaría al cierre de la escuela y a su propio encarcelamiento. Sólo la protección personal que le ofreció Pericles impidió que fuera ejecutado, permitiéndosele abandonar Atenas y refugiarse en la ciudad de Lámpsaco.

En la peripecia personal de Anaxágoras muchos han visto al primer "mártir" de la ciencia, Además, en Anaxágoras se plantearon también, anticipadamente, otras cuestiones centrales en el desarrollo de la estructura de la sociedad, como son las de la respuesta del intelectual ante las ideas dominantes y, en lo que aquí más nos interesa, las relativas a la actitud del empleado público ante el poder político, un poder que fija su sueldo y determina con sus decisiones sus posibilidades de desarrollo profesional.

Junto a todo ello, Anaxágoras se planteó otra de las cuestiones que más han marcado a la ciencia y al pensamiento occidentales hasta nuestros días: la de la existencia o inexistencia del vacío. La discusión sobre la naturaleza del vacío, sobre su existencia o inexistencia, puede considerarse como uno de los grandes indicadores sobre la forma en que una sociedad entiende el mundo y sobre la forma en que se organiza. Así, cuando observemos que en una cultura y período histórico se produce un cambio en su concepción del vacío, podremos observar cómo, simultáneamente, habrá cambios en su cosmovisión del mundo físico y en los grandes principios sobre los que fundamenta su organización política. En este

[1] La región de Jonia, en el Egeo oriental, era la zona central de Asia Menor (franja costera superior de la península de Anatolia e islas adyacentes). Allí se asentaron varias ciudades-estado griegas, en las que se considera que surgió el primer pensamiento racional sistematizado de occidente. En particular, se ha considerado a Tales (640-540aC), de la ciudad jonia de Mileto, como el precursor tanto del pensamiento filosófico como del pensamiento científico, al preguntarse por la naturaleza de las cosas, y al basar sus respuestas en la observación y en la correlación de los fenómenos observados. Unas respuestas que, por tanto, podían ser contrastadas o rebatidas por nuevas observaciones y correlaciones.

artículo quiero desarrollar, precisamente, algunos aspectos de esa correlación, de esa coincidencia entre cambios históricos en la concepción del vacío y cambios en la percepción social del papel y funciones de los servidores públicos.

En el caso de Anaxágoras, hay que decir que, en contra de la cosmovisión a la sazón dominante, negó la existencia del vacío. Una negación que resultaba revolucionaria, pues la visión del mundo de la Grecia arcaica estaba llena de vacíos insondables, que separaban el mundo de los hombres del mundo de los dioses, la tierra del resto del universo y los días de la vida del tiempo de los avernos... Y en éstas, llegó Anaxágoras, estudió, analizó, contrastó y, finalmente, igual que se había atrevido a decir que el sol no era un dios, se atrevió a disentir de la creencia general y a decir que no, que no existía el vacío [2].

Esta negación de la existencia del vacío, que chocaría también con otras visiones de alguno de sus coetáneos, como la del "atomista" Demócrito [3], terminaría imponiéndose. Aunque, ha de señalarse que si se impuso no fue porque la propusiera el irreverente Anaxágoras, sino porque fue la teoría defendida tanto por Platón como por Aristóteles, que sostuvieron el "*horror vacui*" de la naturaleza ante el vacío [4].

TRIUNFO DEL VACÍO Y TRIUNFO DEL ESTADO LIBERAL

La pugna que ya se definió en la Grecia clásica entre "vacío" y "no vacío" [5] es uno de los muchos dualismos que se definieron en aquella época y que han marcado posteriormente el paso de la historia del pensamiento: materialismo vs idealismo, determinismo frente a indeterminismo, continuidad o discontinuidad del mundo físico (cuestión estrechamente relacionada con la de la existencia del vacío), geocentrismo o posición vulgar de la tierra en el cosmos, validez o invalidez del denominado "principio antrópico" [6], posibilidad o imposibilidad de generación espontánea de seres vivos, oligarquía o democracia como mejor forma de gobierno, y cargos públicos ejercidos por profesionales o designados por turnos entre los ciudadanos más capacitados; por citar sólo alguno de los más relevantes.

El debate sobre estas contraposiciones se mantuvo muy vivo durante el período helenístico, en el que se desarrolló especialmente la experimentación y la aplicación práctica de los conocimientos científicos (tal fue el caso de Arquímedes o de Herón de Alejandría, a quien se atribuye el diseño de una máquina de vapor) [7]. También podemos seguir el rastro de estos debates en los primeros siglos del predominio de Roma, al menos hasta el final de la dinastía de los Antoninos, en *"aquella época, desde Cicerón hasta Marco Aurelio, cuando los dioses ya no existían y Cristo no había aparecido aún, en la que sólo estuvo el hombre*", como dejó escrito Marguerite Yourcenar [8]. Un tiempo en que, como diría

[2] En una línea de pensamiento que nos podría recordar a lo que establece la primera ley de la termodinámica (ley de la conservación), Anaxágoras proponía que nada se creaba absolutamente, y que nada se destruía totalmente tampoco, sino que todo se transformaba, según la variable recombinación de unos elementos esenciales constituyentes (a los que denominó "*spermata*"). A partir de aquí, concluyó que no podía existir un espacio vacío carente de alguna forma de *spermata*

[3] Demócrito de Abdera (460-370aC), fue un pensador enciclopédico al que muchos consideran el auténtico antecesor de la ciencia moderna. Aunque su atomismo puede considerarse inspirado en las concepciones de Anaxágoras, fue más radical que éste, al considerar a la materia como autocreada y constituida por unidades elementales indivisibles ("átomos") que se combinan de formas distintas, por lo que muchos le consideran también como el primer filósofo ateo y materialista. Más teórico que experimental, proponía que entre los átomos (lo que es) se extendía el vacío (lo que no es), y que era precisamente la existencia del vacío lo que permitía que los átomos se recombinaran y reorientaran.

[4] Aunque no hay constancia de que la expresión "la naturaleza aborrece al vacío" fuera efectivamente utilizada por Aristóteles, lo cierto es que en su "Física" (330-320aC) defendía esta tesis, señalando que si existiera algún vacío en la naturaleza, éste sería inmediatamente ocupado por la materia densa circundante, con lo que desaparecería.

[5] El "no vacío" solía definirse como "plenum", por lo que la discusión era sobre la existencia de vacío o la existencia de plenum.

[6] El principio antrópico afirma que vemos y entendemos el mundo de una determinada forma porque somos seres humanos los que lo observamos y estudiamos. Este principio se ha divulgado con los trabajos de Stephen Hawking, pero estaba ya implícito en muchos naturalistas griegos.

[7] En este período, que muchos historiadores consideran una "edad de oro" de la ciencia, tuvieron un gran desarrollo disciplinas como la astronomía (Ptolomeo, Aristárco, Eratóstenes), la geometría (Euclides) o la hidráulica.

[8] En el prólogo de sus Memorias de Adriano, Marguerite Yourcenar dice que encontró esta frase en un manuscrito de Flaubert que consultó mientras preparaba el libro.

Lucrecio [9], "*feliz es el hombre que puede conocer la causa de las cosas*".

Pero la discusión y la experimentación fueron cediendo paso a los criterios de autoridad y a la ortodoxia religiosa. Tanto musulmanes como cristianos vieron que la lógica y el modelo físico de Aristóteles (con su "motor inmóvil" como causa primera) se adaptaba bien a su credo religioso y, apelando a su autoridad, impusieron la concepción aristotélica del mundo. Una concepción que incluía el "*horror vacui*". De esta forma, la negación de la existencia del vacío pasaría a ser una concepción indiscutida durante siglos, en un orden social donde cualquier atisbo de revisión crítica resultaba inviable.

Pero la edad media acabaría siendo desplazada por una nueva realidad geográfica, demográfica y productiva. Y con el renacimiento social aparecería también un nuevo "paradigma científico", utilizando la terminología clásica de Thomas Kuhn [10]; es decir, una revolución en la forma de entender el funcionamiento del mundo.

Y en esa revolución que se iniciaría, precisamente, con "*De revolutionibus orbium coelestium"* (Sobre el movimiento de las esferas celestes, de Nicolás Copérnico, 1543), se irían contraponiendo las observaciones y mediciones de científicos como Galileo, a la autoridad inmutable de Aristóteles y de los teólogos. El resultado es bien conocido: la medición se impuso, implacable, en todas las ocasiones. Los datos registrados y la evidencia contrastable resultaban ser mucho más acertados que las interpretaciones basadas en la autoridad histórica de sus autores.

El cambio definitivo del paradigma científico que se había iniciado con Copérnico llegaría a su culminación con Isaac Newton, que encajaría todas las mediciones de los que le habían precedido y descifraría las leyes mecánicas que rigen los movimientos de los cuerpos celestes en la recién estrenada cartografía del mundo físico. El funcionamiento del mundo tenía que escribirse con ecuaciones matemáticas precisas, que daban forma a las leyes del movimiento ("*Philosophiae Naturalis Principia Mathematica",* Isaac Newton, 1687), y mediante la acción de la fuerza de la gravedad, igualmente expuesta por Newton.

El triunfo de la recogida sistemática de datos y del método analítico en la interpretación del mundo físico se proyectó, entonces, sobre todos los ámbitos del pensamiento y de la sociedad. Si se había cambiado el centro del mundo, desplazando a la tierra de tan privilegiada ubicación, nada resultaba ya inamovible. Ni, el miedo al vacío, ni la propia estructura política de la sociedad tampoco podían ya estar seguros de no ser alcanzados por el ascenso triunfante de la nueva metodología científica.

Así, la creencia generalizada antes de Newton en la inexistencia del vacío, por el supuesto horror que sentiría la materia por "la no materia" se vio totalmente trastocada: de un mundo compacto, relleno, sin zonas que no estuvieran ocupadas por alguna forma más o menos sutil de materia, se pasó a un mundo que estaba fundamentalmente vacío, con unos cuerpos celestes suspendidos en un espacio vacío y interaccionaban entre sí a distancia por la acción de la fuerza de la gravedad [11].

Y no sólo eso, más tarde se admitiría la existencia del vacío no sólo en el espacio exterior, sino también en el propio interior de cuerpos y objetos, al triunfar la teoría atómica de la composición de la materia [12]. De negarse su existencia, se pasó a considerar al

[9] Lucrecio (98-), en su gran obra *De Rerum Natura,* recopiló buena parte de la ciencia clásica anterior. En esta obra, Lucrecio se mostraba como un convencido atomista, y consideraba que el vacío existía y que era un constituyente propio de la materia y del mundo.

[10] Thomas Kuhn (1922-1996) ha sido uno de los grandes teóricos modernos de la filosofía de 1962, publicó *"La estructura de las revoluciones científicas",* obra en la que propone que la ciencia avanza a base de la construcción y revisión de sucesivos "paradigmas", conjunto de axiomas que determinan un modelo general de interpretación de los objetos estudiados.

[11] El reconocimiento de la existencia del vacío fue uno de los aspectos del nuevo paradigma físico que más tiempo tardaron en aceptarse. Descartes se opuso frontalmente al mismo, pero los experimentos de Torricelli, Boyle y Pascal hicieron inevitable su aceptación. Blaise Pascal (1623-1662), en particular, mediante sus experimentos con el barómetro y sus mediciones de la presión atmosférica en el Puy de Dôme y en zonas de baja altura, terminaría desbaratando la resistencia de Descartes y de los defensores de la inexistencia del vacío. Así, Pascal preguntaba con ironía: *"Si la naturaleza aborrece del vacío, ¿por qué lo aborrece más en París que en Chamonix?".*

[12] Con el desarrollo de la teoría atómica y del modelo clásico de estructura del átomo (modelo de Bohr-Rutherford), se estableció que los electrones se mantenían en orbitales en torno a un núcleo, a unas distancias proporcionalmente enormes, como si se tratara de un sistema planetario. Y en esas enormes distancias distancias, sólo el vacío entre las distintas partículas. (La moderna teoría atómica construida sobre datos experimentales, se aproxima mucho al modelo que, especulativamente, habían propuesto los atomistas griegos).

vacío como el elemento abrumadoramente dominante en la naturaleza.

El nuevo paradigma científico, con su mecánica gravitatoria y su reconocimiento de la existencia del vacío, se proyectó entonces sobre todas las formas del pensamiento, abriendo el camino de la Ilustración. Quiero llamar la atención, ahora, sobre el hecho de que cuando se habla de la Ilustración, se acostumbra a destacar la influencia determinante de Newton sobre alguno de sus personajes más destacados, como Voltaire o Kant. Sin embargo, suele pasar más desapercibida otra influencia decisiva de Newton: la que ejerció sobre John Locke [13].

Locke es considerado un precursor del liberalismo político y de la división de poderes. Fue contemporáneo y amigo de Newton, y estuvo muy influido por la obra de éste, así como por la de otros científicos de la época, como Robert Boyle o Chrystian Huygens. Su obra *"Essay Concerning Human Understanding"* (1690) está considerada por muchos autores una suerte de traslación al campo del pensamiento político y moral de los *Principia* de la física newtoniana: igual que el uso de la razón permitía un conocimiento sin límites del mundo físico, había de permitir también el discernimiento de la mejor forma de estructura social y política. Locke proponía que el orden político y la organización del gobierno tenían que basarse en el uso libre de la razón por cada individuo, alejándose de concepciones basadas en la autoridad histórica o en convicciones religiosas, convicciones que debían quedar confinadas a la esfera individual de cada persona.

De la misma forma que con los *Principios* desaparecía el miedo al vacío, con el *Ensayo* empezaría a desaparecer el miedo al orden político basado en la tradición.

YO, TAC: NI FRANKESTEIN, NI DEMONIO DE LAPLACE

Con el triunfo de la mecánica newtoniana en la concepción del mundo físico y del modelo liberal en



la organización política, parecía que se había llegado a un estado de plenitud, con cierto aroma de "fin de la historia". Hoy sabemos lo ingenuas que eran aquellas previsiones: la revolución industrial, el imperialismo, el socialismo, la teoría de la relatividad o las TIC (y por supuesto los TACs) estaban aún por llegar.

Y uno de esos cambios importantes que estaba por llegar era, precisamente, el de la aparición de una Administración pública profesional.

Para el primer liberalismo, que apareció en Inglaterra y que se extendería por toda Europa tras la revolución francesa, la organización burocrático-administrativa entonces existente debía regirse por una subordinación mecánica y absoluta al poder político, del que era un mero instrumento (visión que, por cierto, también adoptarían posteriormente los países del socialismo real marxista). Habría que esperar hasta finales del siglo XIX para que se empezara a matizar, diferenciando, dentro del poder ejecutivo, entre "poder político" y "Administración pública". Sólo con el afianzamiento del "Estado de Derecho" [14] y con el desarrollo del derecho administrativo, se abriría paso una visión más avanzada, en la que, manteniéndose su subordinación al poder político, se considera que la Administración –y los empleados públicos– tenían una vinculación preferente con el principio de

[13] John Locke (1632-1704) fue un médico, jurista y pedagogo inglés que durante algún tiempo desarrolló unas funciones que hoy consideraríamos como propias de un "directivo público". Propuso la primera división de poderes como forma de organización política, esquema en el que posteriormente se inspiraría Montesquieu.

[14] El sometimiento de la acción pública a la legalidad, con exigencia de responsabilidad por su actuación, es el rasgo característico del Estado de Derecho.

legalidad, con los intereses generales y con los principios de eficacia y neutralidad política.

Hasta esa aparición y consolidación del Estado de Derecho, la Administración y los empleados públicos eran considerados como instrumentos mecánicos del partido o grupo político que ocupaba el poder en cada momento. En esa concepción, la identidad de los empleados públicos podría identificarse con dos personajes propios de la interpretación newtoniana del mundo: uno más optimista y vanidoso (que sería el representado por el "Demonio de Laplace"), y otro más pesimista y fatalista (que podría encarnarse en la criatura diseñada por el Dr. Víctor Frankestein). Vamos, pues, a hacernos lakoffnianos [15] por unos párrafos y a explorar a continuación esas dos referencias metafóricas que nos permiten asignar una imagen a los servidores públicos de la época.

El físico y matemático francés Pierre Simon Laplace (1749-1827) fue uno de los principales difusores de la mecánica newtoniana. Estaba convencido de que todos, absolutamente todos los fenómenos de la naturaleza, incluido el comportamiento humano, obedecían las leyes del movimiento de Newton y, por tanto, que todo podía explicarse y predecirse a partir de ellas. Representó el triunfo del determinismo y de la capacidad de predicción.

Para divulgar esta concepción, Laplace propuso la figura de un demonio, capaz de conocer la posición y velocidad de todas las partículas del universo en un momento dado, y capaz también de resolver las ecuaciones de Newton para cada una de ellas en cada instante y posición. Con esas capacidades, el Demonio de Laplace podía conocer cómo sería el futuro de cualquier objeto, persona o grupo social. Un TAC con esas endemoniadas capacidades sería un "*Técnico con Amplitud de Conocimientos*", capaz de ofrecer al grupo en el poder una previsión infalible de los efectos y resultados de cada una de sus políticas y actuaciones.

Sin embargo, un determinismo tan absoluto como el que representaba el Demonio de Laplace ya hace tiempo que ha sido descartado por la ciencia. La aparición de la mecánica cuántica, con su principio de incertidumbre, o la identificación de los sistemas caóticos, devolvieron al averno a este pretencioso Demonio, y con él, también, se habría condenado cualquier pretensión de convertir a la Administración pública en un reloj de precisión cósmica.

Pero, tal vez no sea así. El demonio del determinismo no se resigna tan fácilmente. Periódicamente resurge de los abismos y vuelve a ocupar el escenario. Su última aparición, su último nombre, seguramente ha sido ya pronunciado por todos: ahora, se nos presenta como **"Big Data"**.

Se designa como "*Big Data*" a los sistemas y procesos de las tecnologías de la información capaces de captar y procesar cantidades masivas de datos, lo que les permite una profunda capacidad predictiva. El empleo de sistemas *Big Data* ha permitido grandes logros en disciplinas que precisan procesar una cantidad ingente de información, tales como la meteorología, la epidemiología, la genómica, o el estudio de la dinámica de ecosistemas, y también está resultando de gran utilidad en el diseño de políticas públicas complejas, como las relativas a la economía, los recursos energéticos, la salud pública o la prevención del crimen [16].

No obstante, la euforia inicial que ha despertado esta reaparición del viejo Diablo, vestido ahora de *Big Data*, ha empezado ya a encontrar críticas y limitaciones. En cualquier caso, parece necesario que los TAC conozcamos bien el nuevo rostro del Diablo, ya no para identificarnos con él, sino para poder

[15] George Lakoff (Berkeley, 1941) es un reconocido impulsor de la lingüística cognitiva y de la neurolingüística. En su obra ha destacado la importancia del pensamiento metafórico en el proceso del conocimiento y de la interpretación del mundo. Se dice que su obra "*No pienses en un elefante*" (2004) habría tenido gran incidencia en la articulación del discurso electoral del Partido Demócrata de Estados Unidos, y que también habría ejercido influencia en el entorno del ex Presidente del Gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero (León, 1960).

[16] La publicación, el 19 de febrero de 2009, en la revista *Nature* de un artículo sobre cómo detectar epidemias de gripe usando las búsquedas que se realizan en todo el mundo en el buscador Google, dejó estupefacta a la comunidad científica. Los resultados que se obtenían superaban ampliamente a las predicciones del Centro de Control y Prevención de Enfermedades Infecciosas de Atlanta (CDC), o a las de cualquier otro instituto de epidemiología del mundo (el artículo citado puede consultarse en la dirección web **http://static.googleusercontent.com/external_content/untrusted_dlcp/research.google.com/es//archive/papers/detecting-influenza-epidemics.pdf).** Los sorprendente era que los extraordinarios resultados obtenidos no surgían del seguimiento de ninguna relación de causalidad, ni siquiera del conocimiento de la biología viral, sino de las búsquedas realizas en los buscadores de información. A partir de este estudio, Google ofrece un servicio de predicción de la actividad y expansión de la gripe y del dengue, basados en el procesamiento de las consultas que se hacen en su buscador **(http://www.google.org/flutrends/about/how.html).**

obtener el máximo provecho de sus renovados poderes.

El otro personaje propio de esta época del liberalismo temprano que creo puede ayudarnos a atribuir una imagen a los servidores públicos de la época y que podría contraponerse al Diablo de La Place, sería la criatura descrita en la obra de la escritora inglesa Mary Shelley, "*Frankenstein o el moderno Prometeo"* (1818). Esta obra exploraba los límites de la audacia del conocimiento y la capacidad técnica, con un Doctor Víctor Frankenstein que se atrevía a emular a los propios dioses y a crear un ser dotado de vida propia.

Esta obra, considerada por muchos como la primera novela de ciencia ficción, fue también pionera en poner el foco sobre cuestiones de bioética y de moral científica que son de plena actualidad. En lo que aquí nos interesa, en la tormentosa relación entre la criatura sin nombre y su creador, el excéntrico Dr. Frankestein, podría verse reflejado el recelo del poder político de la época hacia unos empleados públicos que, consideraba, le debían, casi, la vida y la existencia, pero que, en cualquier momento, podían estar tentados en pensar que tenían su propia identidad y osar a emanciparse de sus señores naturales.

Desde una perspectiva más actual, si buscásemos una metáfora basada en esa relación del creador con su criatura, la encontraríamos, probablemente, en el ámbito de la inteligencia artificial. Así, más que en la atribulada criatura engendrada por Víctor Frankestein, pensaríamos en el paralelismo entre función pública y robótica. Sería el "*Yo, TAC*" como espejo del "*Yo, Robot*" de Isaac Asimov.

La colección de relatos *"Yo, Robot"* que Asimov publicó en 1950, planteaba las posibilidades y riesgos de la relación entre hombres y robots (las máquinas inteligentes construidas por los humanos para su servicio). Esas relaciones, con toda su riqueza de facetas, quedaban siempre acotadas en los relatos de Asimov por unos límites infranqueables, que denominó "las tres leyes fundamentales de la robótica" [17].

Podríamos preguntarnos, por tanto, si existen para la función pública unas leyes comparables a las leyes de la robótica, que marquen unas líneas rojas en las relaciones entre el poder político y los servidores de la Administración pública. Creo que la respuesta sólo puede ser positiva y que podríamos equiparar el "Estatuto de la Función Pública" con las "Leyes de la Robótica". Pero, a diferencia de éstas, en las normas que constituyen el Estatuto de la Función Pública no sólo hay obligaciones para el funcionario, hay también derechos y medidas de salvaguarda de su actividad.

La consolidación de un Estatuto que garantice la independencia y profesionalidad de los empleados públicos ha sido una cuestión de la mayor importancia en la configuración de las sociedades contemporáneas, a medida que crecía el tamaño de la Administración pública. Y ello ha tenido una relevancia aún mayor en España y en su modernización a partir de un Estado decimonónico caracterizado por la generalización del caciquismo y de las redes clientelares como vía habitual para la asignación de los cargos públicos. Una España en que los turnos en el poder se traducían en que cada partido o grupo político situaba en los puestos de la Administración pública a personas adictas y obedientes, con independencia de cualquier idoneidad o preparación para el cargo, dando lugar a fenómenos tan penosos como el de las "cesantías" (imprescindible recordar aquí como esa realidad quedó plasmada en la trágica historia de Ramón Villaamil, en la novela *Miau* de Pérez Galdós, publicada en 1888).

TIEMPOS MODERNOS: DISOLUCIÓN Y REDISEÑO DEL CONCEPTO FÍSICO DEL VACÍO Y DE LA CONCEPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Siglo XX se abriría con varios trabajos de Albert Einstein que supondrían el inicio del cambio hacia un nuevo paradigma físico. Así, en 1905, mientras trabajaba como funcionario ("empleado permanente") en la Oficina de Patentes de Berna, publicó un estudio sobre la Teoría de la Relatividad Especial [18], así como una nueva interpretación de la

[17] Las tres leyes fundamentales de la robótica que propuso Asimov eran: 1ª, un robot no puede hacer daño a un ser humano o, por su inacción, permitir que un ser humano sufra daño; 2ª, un robot debe obedecer las órdenes dadas por los seres humanos, excepto si estas órdenes entran en conflicto con la Primera Ley; 3ª, Un robot debe proteger su propia existencia en la medida en que esta protección no entre en conflicto con la Primera o la Segunda Ley.

[18] Einstein publicó primero, en 1905, un trabajo sobre la "relatividad especial" en la que describía el movimiento en el marco de un campo de espacio-tiempo plano. Posteriormente, en 1915, generalizaría el modelo, proponiendo la teoría de la

naturaleza de luz [19]. Por cierto, y por si a alguien le puede servir de consuelo, puede recordarse aquí que el primer director de la Oficina de Patentes de Berna con el que trabajó Einstein (un cargo político), le regañaba continuamente por supuestas deficiencias en sus informes sobre los modelos y prototipos que solicitaban patentes.

Paralelamente, en la década de los años 20, Niels Bohr junto a los integrantes de lo que ha dado en llamarse la Escuela de Copenhague [20] fueron desarrollando los principios centrales de la mecánica cuántica, en los que se describe el comportamiento de partículas sub-atómicas (los electrones) como si fueran ondas, y en la que se establece el "principio de incertidumbre", o imposibilidad de determinar simultáneamente el momento (velocidad) y la posición de estas partículas.

¿Y a dónde llevaba todo esto? Pues llevó a la revisión de conceptos centrales de nuestra percepción del mundo, como son el tiempo y el espacio, y llevó también al destierro del determinismo newtoniano. Más aún, con el asentamiento de la relatividad y la mecánica cuántica se irían disolviendo muchas de las dualidades que habían marcado el paso del pensamiento científico desde su primera formulación por los filósofos de la naturaleza de la Grecia clásica. Así, desaparecía la alternativa entre continuidad (ondas) y discontinuidad (partículas) para establecerse su complementariedad, e igualmente se iría desvaneciendo también la clásica disyuntiva sobre la existencia o inexistencia del vacío [21].

Estos cambios en la concepción física del mundo incidieron rápidamente sobre otras disciplinas. En primer lugar, sobre otras disciplinas científicas y particularmente sobre la biología [22]. Posteriormente, y tal como había ocurrido siglos atrás con la mecánica newtoniana, el nuevo paradigma físico se proyectó sobre la literatura, las artes plásticas y las ciencias sociales, alcanzando también a las teorías del derecho y a la concepción de la Administración Pública.

Sobre estas influencias, baste con recordar aquí el paralelismo que suele establecerse entre la teoría de la relatividad general de Einstein y la teoría general del derecho de Kelsen. Igualmente, puede recordarse el profundo rechazo que se produjo en el marxismo dogmático hacia la mecánica cuántica, al recelar del concepto de incertidumbre que introducía. Así, la mecánica cuántica fue expresamente condenada por el Partido Comunista de Francia y por otros partidos integrantes de la Tercera Internacional, que la declararon "teoría peligrosa y contraria a la lucha del proletariado". En esta línea, Stalin, que también confundía materialismo con determinismo, consideraba muy peligrosos a los pioneros rusos de la mecánica cuántica, aunque parece ser que aconsejó a Beria que no los alojase en Siberia hasta que no estuviera

"relatividad general", en la que tiene en cuenta también los efectos de la gravedad (del campo gravitatorio), y propone que la propia geometría del espacio-tiempo se ve afectada (deformada) por la presencia de materia.

[19] En su artículo "*Heurística de la generación y conservación de la luz*", dedicada al estudio del fenómeno fotoeléctrico, Einstein, sin negar la naturaleza ondulatoria de la luz, mantenida por la teoría electromagnética clásica, propuso que la luz se comportaba como una sucesión de "cuantos" discretos cargados de energía; es decir, proponía una estructura corpuscular para la luz (partículas corpusculares a las que se denominaría "fotones").

[20] En conexión con el laboratorio de Bohr en Copenhague se irían desarrollando los trabajos de distintos físicos, como Heisenberg o Max Born, que dieron lugar a la interpretación más clásica de la mecánica cuántica, conocida como "Interpretación de Copenhague", influenciada por las teorías del positivismo lógico entonces propugnada por el denominado "Círculo de Viena". Frente a esta interpretación clásica fueron surgiendo otras interpretaciones y propuestas teóricas para explicar los resultados experimentales que soportan la mecánica cuántica.

[21] Las teorías que han buscado generalizar los principios de la mecánica cuántica (teoría cuántica de campos, electrodinámica cuántica) presentan un nuevo rostro del vacío: el vacío es en realidad un "vacío energizado", que está dotado de cierta energía interna y alejado, por tanto, de la concepción de un espacio absolutamente vacío. El vacío, en su nueva y más moderna concepción, soportaría un estado de tensión permanente, fruto de la fluctuación de campos de pares de partículas-antipartículas. Esa fluctuación sería de media nula (razón por la que el vacío está vacío), pero, eventualmente, ciertas alteraciones de esos campos energéticos subyacentes romperían el equilibrio, dando lugar a la paradoja, experimentalmente constatada, de la ocasional emisión de partículas por el vacío.

[22] El físico Erwin Schrödinger (1887-1961), uno de los precursores de la mecánica cuántica (sí, el que propuso la imagen del gato que podía estar simultáneamente vivo o muerto, q que propuso la primera ecuación de la función de onda), publicó en 1940 *"¿Qué es la vida?"*, un librito que sería determinante en la definición del nuevo paradigma de la biología, en particular en lo referente a su balance termodinámico y a la estructura de las moléculas responsables de la transmisión de la herencia (función que, por entonces, aún no se había atribuido a los ácidos nucléicos).

finalizado el programa soviético de armamento nuclear.

Si consideramos ahora lo relativo a la evolución de las concepciones sobre la Administración pública durante el Siglo XX, tendremos que atender a dos aspectos distintos: en la medida en que la Administración pública es "administración", se ha ido nutriendo de las "ciencias de la administración", que se han desarrollado desde principios del siglo pasado a partir de estudios sobre la economía, la organización y la productividad en las empresas privadas. Y, por otra parte, en la medida en que es "pública", se ha ido adaptando a las cambiantes concepciones políticas sobre lo que debe ser la intervención de los poderes públicos en la sociedad.

Pues bien, los primeros estudios de ciencias de la administración, lo que dio en llamarse "administración científica", eran tributarios del determinismo y mecanicismo newtoniano, aplicados al estudio de la organización de las empresas de la sociedad industrial. Así, los trabajos de Taylor [23] o de Fayol [24] son estudios sobre la mecánica de las organizaciones, con medición de sus procesos y de sus tiempos de ejecución. Su metáfora sería la cadena de montaje, y su crítica, que sería la crítica y parodia de la triunfante sociedad industrial, la podríamos encontrar en películas como *"Tiempos Modernos"* de Charles Chaplin.

Al ir avanzando el siglo XX, los cambios en la física y en la biología llegarían a proyectarse, a partir de los años 60, en los estudios sobre organización y administración, de la mano de la cibernética y de la teoría de sistemas. La organización de las empresas y de las entidades públicas, como sistemas complejos que son, dotadas de un alto grado de auto-regulación y de interacción con el entorno, se prestaban muy bien a este tipo de análisis, más abiertos y multidisciplinares.

Por otra parte, la teoría de las relaciones humanas, iniciada en Estados Unidos con el "Experimento Hawtone" y con los demás trabajos realizados por Elton Mayo [25], fue adquiriendo también una progresiva importancia en los estudios sobre organización y funcionamiento de empresas y entidades públicas. El centro de atención ya no era el diseño del proceso y la medición de la productividad, sino las relaciones humanas y sociales. La teoría de las relaciones humanas fue un movimiento de reacción y de oposición a la deshumanización propia de la teoría clásica de la administración, dando entrada a la psicología y la sociología modernas. Muchos han visto también en el desarrollo de estos enfoques un reflejo del avance en las sociedades desarrolladas de las ideas y concepciones políticas propias de la socialdemocracia, más alejadas del liberalismo clásico.

Esto nos lleva a considerar el otro aspecto que hay que tener en cuenta cuando hablamos de Administración pública, y es el de que por su carácter de "pública" va a depender de las orientaciones políticas imperantes, ya que son esas orientaciones las que van a determinar su alcance y sus formas de actuación.

Así, de una forma evidentemente esquemática, podríamos hablar del carácter pendulante, a lo largo del siglo XX, de las concepciones políticas sobre la intervención de la Administración pública en la

[23] En la obra fundamental de Frederick Taylor (1856-1915), *Principles of Scientific Management (1911),* se proponen formas de organización dirigidas a optimizar la productividad, basadas en estudios de la relación entre mano de obra y máquinas herramientas en el sector industrial. Fundamentalmente, postula la división sistemática de tareas y la definición de procesos singulares, con cronometrado de cada actividad y con un sistema de motivación basado en primas a la productividad. Esta metodología, que habitualmente, se designa como "taylorismo", sigue estando de gran actualidad, aunque se realice a través de otros medios más evolucionados tecnológicamente.

[24] Henri Fayol (1841-1925) presentó en Francia unas ideas similares a las del taylorismo americano. En su "*Administración industrial y general*" de 1916 y en su "*Incapacidad industrial del Estado*" de 1921, se manifiestan tanto el método científico clásico, basado en la observación y la generalización, como la influencia del liberalismo político, aplicados ambos a la organización de la producción en la sociedad surgida tras la revolución industrial.

[25] Elton Mayo (1880-1949), coordinó en 1927 un trabajo sociológico en una fábrica de la Western Electric Company, situada en Chicago, en el barrio de Hawthorne (de aquí que se conozca como "Experimento Hawthone"), destinado, en principio, a determinar la relación entre la intensidad de la iluminación y le eficiencia de los obreros en la producción, y al que se fueron incorporado otras variables. Se constató que el nivel de producción no estaba determinado por la capacidad física de los trabajadores (como afirmaba la teoría clásica), sino por el entorno social, de reconocimiento y de expectativas que les rodeaban. Era su "capacidad social" la que determinaba su nivel de eficiencia, y no su capacidad de ejecutar correctamente movimientos eficientes en un tiempo previamente establecido. Cuanto más integrado socialmente estaba el trabajador en el grupo de trabajo, mayor era su disposición a producir, y mejores sus rendimientos.

sociedad. La primera mitad del siglo, tras la revolución soviética y las dos Guerras Mundiales, estaría marcada, en los países del "primer mundo", por la creciente extensión de la seguridad social y los servicios públicos (el denominado "estado del bienestar"), así como por una decidida intervención pública en la economía, con una perspectiva keynesiana de generación de empleo y de rentas. Este peso de la intervención pública se vio acompañado de una generalización del régimen de derecho administrativo, como régimen regulador de las potestades y obligaciones de la actuación pública.

Sin embargo, a partir de la desaparición del bloque soviético y de una progresiva deriva de las "Instituciones de Bretton Woods" (FMI, Banco Mundial, OMC) hacia posiciones contrarias al intervencionismo público, resurgiría el liberalismo económico, evidenciado políticamente con los triunfos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan en el Reino Unido y Estados Unidos, con un resurgimiento de teorías que, nuevamente, proclamaban el "final de la historia" [26].

Con un panorama tan rápidamente cambiante, las políticas de "reforma" y "modernización" de la Administración pública, que se vienen planteando en España desde, al menos, los tiempos de López Rodó y cuya última manifestación podríamos encontrar en la CORA [27], han ido haciendo referencia a cuestiones distintas, y a veces distantes: desde la necesidad de incorporar a la gestión pública elementos de participación ciudadana, hasta la necesidad de incorporar las TIC (Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), pasando por la necesidad de incorporar las técnicas gerenciales o de *management*.

Pero, con tanta reforma y tanta modernización, con tantas idas y venidas, a la Administración pública le puede terminar ocurriendo lo que le ha pasado al vacío, que en una de éstas, casi sin darnos cuenta, deje de existir. O que deje de existir, al menos, tal como se ha venido entendiendo en el Estado Social y de Derecho.

Así, para algunos, cualquier gestión privada de un servicio es por definición más eficiente que una gestión pública y además hay quien considera que la Administración pública debe adoptar formas de gestión gerenciales como garantía del mejor uso de los recursos a su disposición. Una de las manifestaciones de estos enfoques, ha sido la denominada "huida del derecho administrativo", como reacción ante la supuesta rigidez y burocratización que el derecho administrativo impondría en actividades tales como la contratación de obras públicas, el otorgamiento de concesiones de servicios, la aprobación de planes de ordenación urbana, o los concursos de selección de personal, por citar sólo algunos ejemplos sugerentes.

Sin embargo, otros consideran que esa "huida", ese cortocicuito de cautelas y controles en aras de la eficiencia, ha resultado ser en demasiados casos una carrera precipitada hacia la arbitrariedad, el nepotismo y, en último extremo, la corrupción, especialmente en países como el nuestro, en que el Estado de Derecho y el derecho administrativo habían llegado tarde y las prácticas clientelares permanecían en un subconsciente colectivo demasiado cercano.

¿PERO, CUÁL ES LA MAYOR AMENAZA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL VACÍO, LA CORRUPCIÓN O LA FALTA DE RESPUESTA INTELIGENTE?

Creo que atribuir a la "huida del derecho administrativo" la principal responsabilidad en la aparición y extensión de episodios de corrupción en las Administraciones públicas españolas en los últimos años resulta demasiado simple. Otros factores han coincidido.

Así, tendríamos que hablar de la desmovilización social que se produjo al acabar la transición, del ascenso de algunos arribistas que entraron en los partidos políticos como quien entra en una oficina de colocación o en un sindicato de intereses, de un acceso aparentemente ilimitado a fuentes de

[26] Francis Fukuyama, un directivo del Departamento de Estado de Estados Unidos, propuso en un conocido artículo publicado en 1989 en el *National Interest,* que se había llegado al "final de la historia", entendido como el triunfo definitivo, sobre cualquier otra opción, del liberalismo político y económico, identificado de hecho con el "american way of life. El artículo fue seguido por un libro posterior (*The End of History and the Last Man*, 1992). Sus propuestas se consideran también como una muestra del "pensamiento único" frente a planteamientos dialécticos.

[27] Acrónimo de la Comisión para la Reforma de la Administración Pública, promovida por el actual Gobierno. El trabajo de esta Comisión ha consistido en la elaboración de un diagnóstico de situación y en la proposición de un amplio abanico de medidas concretas, con el objeto de mejorar la eficiencia de las Administraciones. Un informe sobre su ejecución se presentó en el Consejo de Ministros del día 20 de septiembre.

financiación exteriores tras la entrada en la UE y tras la instauración del euro, y de un discurso económico y político anestesiado ante la especulación inmobiliaria y los ingresos que con la misma se generaban. Todos esos factores se fueron combinando a lo largo y ancho de la piel de toro, dando lugar a casos escandalosos de corrupción de alto voltaje, así como a la aparición de una difusa "zona gris" de superposiciones entre intereses privados y Administraciones públicas, tejida de complicidades y ocultamientos.

Cuando pienso en cómo se ha diseminado la corrupción entre las distintas Administraciones en los últimos años, siempre recuerdo lo aprendido en mis años de trabajo como investigador en inmunología. El desencadenamiento de epidemias de enfermedades infecciosas, o el progreso de la transformación neoplásica de una célula aislada hasta llegar a convertirse en un cáncer metastásico, va a depender de dos factores: la agresividad del agente patógeno y el estado del terreno (del huésped) sobre el que aquél ha de desarrollarse. Lo que va a resultar determinante es la interacción entre el medio y el agresor (ya se trate de un agente agresor externo, o de una célula propia que "se transforma"). En un medio selectivamente bien preparado, que acumule una sólida memoria inmunitaria y que haya desarrollado mecanismos de vigilancia y de respuesta, resultará prácticamente imposible la expansión de la infección o la neoplasia.

Podríamos decir que se trata de dos "inteligencias" en lucha: la inteligencia del patógeno, frente a la inteligencia del organismo atacado. Sometidos ambos a la selección natural, su superioridad relativa, la mayor inteligencia de sus estrategias, determinará su eliminación o su pervivencia.

Así, por ejemplo, al igual que ocurre con la corrupción, una de las estrategias de los agentes patógenos que resulta más difícil de vencer para los organismos infectados es cuando el patógeno se inserta de forma permanente en las propias estructuras biológicas del organismo, ya se trate de inserción en su ADN, en el núcleo o en el citoplasma de sus células [28]. El patógeno insertado permanece allí, inerte largo tiempo, hasta que las circunstancias externas le resultan más favorables y desencadenan su propia reproducción y expansión, a costa del organismo que le ha acogido y al que le puede resultar más difícil reconocerlo como un elemento extraño y generar una respuesta inmune contra el mismo.

Aplicando el símil, y pensando en la respuesta de la Administración pública ante la corrupción, creo que es en el fortalecimiento del terreno donde más útiles podemos resultar los Administradores Civiles, contribuyendo a generar "la memoria" y "la inteligencia" suficientes para que el organismo de la Administración produzca una respuesta rápida y precisa ante cualquier nuevo contagio futuro.

Hay que plantearse, por tanto, cómo se puede fortalecer esa memoria y esa capacidad de respuesta. Está claro que habrá elementos que están fuera de nuestro alcance como colectivo, ya que tienen que ver con los valores culturales dominantes en nuestra sociedad; pero hay instrumentos que sí están ahí, a nuestro alcance y esperando nuestra aportación. Voy a referirme a continuación al que considero que puede ser el más determinante.

THERE IS PLENTY OF ROOM AT THE BOTTOM ... FOR AN OPEN GOVERNMENT

Con el nuevo paradigma físico (relatividad y mecánica cuántica) bien asentado a mediados del pasado siglo, surgieron dudas acerca de su utilidad práctica, de su potencialidad para la generación de actividad económica.

Pronto, sin embargo, algunos de los que habían trabajado en la formulación de las nuevas teorías supieron ver también en ellas oportunidades de desarrollo tecnológico y económico. Quizás la más visionaria de todas las aportaciones fue la realizada por Richard Feynman, uno de los grandes teóricos de la mecánica cuántica [29]. Suele citarse como el punto de arranque de una nueva etapa en el desarrollo tecnológico, la etapa de la nanotecnología a una conferencia impartida por el Feynman el 29 de diciembre de 1959 en la reunión de la Sociedad

[28] Retrovirus como el del VIH/SIDA se insertan en el ADN celular, rickettsias y micobacterias como las causantes de la tuberculosis o la lepra, sobreviven en el interior de las células humanas, y protozoos parásitos como el *Plasmodium falciparum,* causante de la malaria, son capaces de alternar etapas de vida intracelular con etapas de vida independiente.

[29] Richard Feynman (1918-1988) ha sido uno de los físicos modernos que mejor ha combinado sus contribuciones teóricas, como la formulación de la electrodinámica cuántica, con aplicaciones prácticas, en temas como la energía nuclear, la computación cuántica o la citada nanotecnología.

Americana de Física, conferencia que tituló "*There's Plenty of Room at the Bottom*",

La nanotecnología es una tecnología que se basa en la manipulación individualizada de átomos y moléculas, rompiendo así los límites de la química sintética tradicional [30], lo que ha supuesto abrir toda una nueva dimensión de trabajo y de aplicaciones prácticas, que está permitiendo nuevos desarrollos en ámbitos tan distintos como la medicina, la biología, la informática, el diseño de nuevos materiales, o el desarrollo de nuevos sistemas de ahorro energético.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos por cuál puede ser la "nanotecnología" para nuestra cuestionada Administración pública. Cuál puede ser la nueva dimensión de trabajo que tendría que incorporar la Administración para dar respuesta a las demandas sociales y para, además, impedir, o hacer muy difícil, la reproducción futura de nuevos casos o epidemias de corrupción. Creo que hay un amplio consenso al respecto: la "nanotecnología" que permitirá la renovación de las Administraciones está en el "Gobierno abierto" (el *open Government* de la terminología internacional; o, si se quiere, y dicho de una forma más directa, en el "Gobierno transparente").

Sólo unas palabras sobre el Gobierno abierto. La iniciativa del *open Government,* que fue la primera propuesta que lanzó el Presidente Obama el mismo día de su llegada a la Casa Blanca, se basa en la filosofía de que la Administración pública debe ser transparente, y no sólo respecto a cada uno de sus ingresos y gastos, sino también en todos los procesos de formación de políticas públicas y de toma de decisiones.

Abierto a las iniciativas ciudadanas y a la participación social, el *open-Government ("oGov")* está estrechamente asociado a la "*e-democracia";* es decir, al uso intensivo de las comunicaciones electrónicas y de las redes sociales. El oGov no busca trascender a los partidos políticos, sino complementar su acción, ampliando, mediante las posibilidades que ofrecen las TIC, la base de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y multiplicando los foros en que los poderes públicos deberán rendir cuentas.

El Gobierno abierto que impulsaba el Presidente Obama era un gobierno para una sociedad que quería participar, y que proyectaba sus deseos y necesidades sobre el poder político, en gran medida, a través de internet y de las redes sociales. Ello no responde sólo a la sociedad de los Estados Unidos. En situaciones sociales tan distintas como las que se han reflejado en las plazas de Tahrir en el Cairo, de Taksim en Estambul, o en la madrileña Puerta del Sol, podemos encontrar algunos denominadores comunes, como son la petición de un Gobierno abierto y de una Administración receptiva a las peticiones de los ciudadanos, así como el protagonismo de las redes sociales en la canalización de estas demandas.

Desde su lanzamiento estelar a principios de 2009 en Estados Unidos, los principios del Gobierno abierto se han universalizado. La Unión Europea y prácticamente todos los países avanzados han aprobado sus propias iniciativas, y han surgido movimientos y organizaciones internacionales para el fomento del oGov [31].

Dos son, básicamente, los instrumentos sobre los que se asienta el Gobierno abierto: una legislación que obligue a la transparencia de todas las Administraciones y de todos los receptores de fondos públicos, y unos medios telemáticos adecuados para la participación ciudadana y para la rendición de cuentas por los poderes públicos. En nuestro caso, por lo que se refiere a la legislación, si bien es cierto que muchas de las leyes troncales en el funcionamiento de la Administración General del Estado tienen una clara voluntad de publicidad y de participación en la gestión pública (Ley de Contratos del Sector Público, Ley General de Subvenciones, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), lo cierto es que el que no se haya aprobado aún, cuando esto se está escribiendo, una Ley de Transparencia potente, sigue siendo una importante asignatura pendiente. Por lo que se

[30] Cuando se manipula la materia a una escala tan minúscula como la de átomos y moléculas, demuestra unas propiedades totalmente nuevas, lo que ha permitido emplear la nanotecnología para crear materiales, aparatos y sistemas poco costosos con propiedades únicas. A partir de los años 80, se ha desarrollado la "nanotecnología molecular", mediante la construcción de "nanomáquinas" hechas de átomos y capaces de construir ellas mismas otros componentes moleculares.

[31] Pueden destacarse iniciativas como la del *International Budgeting Partnership*, organización supranacional independiente que presenta un informe anual sobre el grado de transparencia de los presupuestos públicos de las Administraciones de más de un centenar de países.

refiere a la generalización de las TIC en la relación de la Administración con los ciudadanos, resulta, según distintas encuestas internacionales, que se han realizado avances notables, pero son avances que conviven con sectores con una muy baja penetración de estos medios. Probablemente sea esa desigualdad la que haga que ocupamos aún un lugar medio-bajo en los distintos rankings.

Pero junto a las dificultades en la transformación de la Administración del Estado en una "Administración abierta", creo que debamos recoger otros avances importantes en este campo de los que enorgullecernos, como es el caso de "IREKIA", el proyecto mediante el que el Gobierno Vasco ha introducido el oGov en su Administración, y que es reconocido internacionalmente como modélico [32].

Aunque la iniciativa para implantar el Gobierno abierto tiene que ser necesariamente política, la textura final que resulte de este proceso, la calidad real del mismo va a depender en gran medida de la actitud y la práctica de los directivos públicos. Así, el Gobierno abierto puede quedarse en un simple barniz al hilo de los tiempos, en un nuevo certificado en los expedientes de contratación o en un nuevo apartado de la Memoria de Impacto Normativo. Pero también puede ser la solución regeneradora que dé nuevos impulsos a la Administración pública y que le garantice que eludirá un triste destino de pérdida de identidad y de paulatina desaparición, como el que ha sufrido en los últimos tiempos la concepción del vacío.

UN TAC PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Los Administradores Civiles del Estado, por nuestro origen histórico y por nuestra formación, hemos sido una referencia de los principios y valores del derecho administrativo y de la profesionalización de la Administración Pública, en los términos en que se recogen en el artículo 103 de la Constitución.

Ahora que estamos empezando una nueva etapa, de regeneracionismo social y de implantación del Gobierno abierto, tenemos que estar a la altura de nuestra trayectoria y seguir aportando valor como directivos públicos. Para ello, tendremos que considerar tres dimensiones distintas: la del presente, como agentes de innovación; la del futuro, realizando ejercicios de prospectiva; y la del pasado, mediante una revisión permanente de estructuras y procesos que se definieron tiempo atrás y que mantienen su inercia.

Innovación. Sí, innovación, una de las palabras mágicas de nuestro tiempo. La introducción del sentido moderno del término se atribuye al economista Joseph Schumpeter [33], en su análisis del modo de producción capitalista. Para Schumpeter, innovación era cualquier invención científico-técnica con potencial de mercado; es decir, con capacidad de incidir sobre algún proceso de producción industrial o de servicios.

Este concepto restringido inicial de innovación se vio rápidamente desbordado, y actualmente cuando se habla de innovación se está haciendo referencia al pensamiento creativo y a la capacidad de iniciativa. Se admite que el motor o la inquietud para innovar no tienen por qué ser científico-técnico, sino que puede tener otros orígenes, como la inquietud artística o la motivación por generar proyectos de solidaridad social. No hay, obviamente, una fórmula única para generar innovación, pero sí hay, aquí también, un terreno favorable a su germinación. Es el terreno del trabajo en equipo, de la transversalidad entre disciplinas, del aprendizaje de experiencias internacionales y del incentivo a las propuestas de nuevos modelos. Nadie como los Administradores Civiles para roturar ese terreno, y para actuar como promotores de la innovación en la Administración del Estado.

Los cuatro pilares clásicos del desarrollo de la ciencia: observar, cuantificar, predecir y contrastar, siguen hoy vigentes. Pero se ven modulados por la necesidad del trabajo en red y por la exigencia de que los resultados sean innovadores, es decir que resulten de aplicación a los problemas cotidianos.

Ni la ciencia ni la innovación se pueden abordar hoy desde "la soledad del laboratorio" o desde "la soledad del despacho", necesitan de la interdisciplinariedad y de la interacción constante

[32] Así, por ejemplo, el presidente de la Organización de Estados Americanos, José Miguel Insulza, ha considerado recientemente a IREKIA como un referente a seguir para "mejorar la transparencia y luchar contra la corrupción" en los países de aquel hemisferio.

[33] Joseph Schumpeter (1883-1950) fue un economista que destacó por sus investigaciones sobre los ciclos económicos. Subrayó la importancia crucial del empresario y de la innovación en el crecimiento económico y en el aumento de la prosperidad social.

con otros profesionales, así como del constante acceso a una ingente cantidad de información digitalizada. En este sentido, parece necesaria una cierta "militancia" en la utilización de los instrumentos de intercambio de información y en la participación en las redes sociales dedicadas específicamente a la Administración pública [34].

Prospectiva. Michel Godet [35] definió la prospectiva como "la reflexión para iluminar la acción presente con la luz de los futuros posibles". A medida que se han ido asentando los nuevos conceptos de incertidumbre y de sistemas caóticos, la prospectiva ha ido desplazando a la predicción. La prospectiva, como exploración de alternativas de futuro, se basa en las respuestas posibles a la pregunta de qué sucedería si cambiase algún dato o condición actuales.

En el ámbito científico, ha habido trabajos de prospectiva muy importantes. Así, es clásico el trabajo de anticipación realizado hace ya más de un siglo por el matemático David Hilbert en su pregunta "*sobre los problemas futuros de las matemáticas*" [36]. Igualmente, se han desarrollado estudios de prospectiva en sociología, y se ha utilizado ampliamente la prospectiva para el diseño de políticas públicas [37]. Sin embargo, no abundan los estudios de prospectiva sobre la posible evolución futura de nuestra Administración. Es cierto que en los últimos tiempos, fruto quizás de la crisis, ha resurgido en la Administración algún interés hacia su propia prospectiva, y que se han creado grupos de trabajo en esa línea en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) [38], pero estos grupos parecen tener un sesgo excesivamente académico, y habría que recordar que quien mejor puede contribuir a la prospectiva de futuro es quien tiene que trabajar, día a día, con los problemas del presente. Por tanto, creo que es capital la aportación que podemos y debemos realizar los TACs en estos ejercicios de prospectiva *"sobre los problemas futuros de la Administración"* por utilizar la conocida frase de Hilbert.

Revisión de la normativa y los procedimientos actuales. Esta es una cuestión que, en mi opinión, acostumbra a descuidarse. Con cada cambio político, el nuevo Gobierno se plantea llevar a la práctica su programa político, y ello significa que le esperan cuatro años de frenética actividad para aprobar una nueva legislación y para poner en marcha nuevos programas de gasto o inversión. Sin embargo, poca atención y pocos medios suelen dedicarse a evaluar la adecuación y eficiencia de la normativa y los procedimientos existentes. Falta, tal vez, una aproximación a la Administración pública desde una perspectiva termodinámica.

Hay que tener presente que si los seres vivos han conseguido perpetuarse y mantener una complejidad creciente, frente al mandato imperativo de la termodinámica a todo sistema complejo de que tiene que perecer víctima del aumento de la entropía (desorden), ha sido por su capacidad de recuperar una parte sustancial de la energía que disipan, y de utilizarla en procesos de reparación y auto-mantenimiento. Las organizaciones sociales son diferentes, ciertamente, pero algo podrían aprender de las leyes de la termodinámica y ser conscientes de que la energía empleada en revisar la

[34] Puede citarse a la recientemente constituida "NovaGob" **(www.novagob.org),** plataforma dirigida al intercambio de experiencias y análisis entre profesionales de las distintas Administraciones públicas, tanto españolas como iberoamericanas. Surgida como una *spin-off* de la universidad Autónoma de Madrid, está directamente orientada hacia la innovación en el sector público. También ha de señalarse a los grupos que se han constituido en Linkedin (como el grupo propio de los Administradores Civiles del Estado) y en otras redes de profesionales.

[35] Michel Godet (1948) es un economista francés que ha desarrollado especialmente la teoría sobre los métodos de prospectiva. Su "Manual de Prospectiva Estratégica" es una obra de referencia.

[36] Planteados en la conferencia impartida por David Hilbert (1862-1943) en el Segundo Congreso Internacional de Matemáticas celebrado en París en agosto de 1900, y posteriormente completados por él mismo en distintas conferencias y publicaciones. Su conferencia empezó con esta pregunta lanzada al aire: *¿Quién de nosotros no quisiera levantar el velo tras el cual yace escondido el futuro, y asomarse, aunque fuera por un instante, a los próximos avances de nuestra ciencia y a los secretos de su desarrollo ulterior en los siglos futuros?*. En su disertación concretó 23 problemas sin resolver que deberían resolver las matemáticas de las próximas décadas.

[37] Una revisión reciente puede encontrarse en http://analisispublico.administracionpublica-uv.com/wp-content/uploads/2012/10/01.pdf

[38] Creo que debe citarse específicamente al grupo de trabajo "Administración Pública año 2032", impulsado por el INAP, que "persigue abordar una reflexión teórica de alto nivel sobre el nuevo paradigma que debe presidir el pensamiento sobre el Estado y la Administración Pública del futuro, con especial atención a los fenómenos de riesgo sistémico que afectan a las organizaciones públicas, los nuevos modelos relacionales con la sociedad y la búsqueda de grandes consensos sociales."

eficacia de sus procesos es la mejor garantía de su eficiencia y, con ello, de su supervivencia futura. Es lo que en alguna ocasión he denominado *"la aplicación del Principio de Margalef a la Administración pública".*

Y hasta aquí llego. Hay que vencer cualquier *horror vacui* y articular una proyección de futuro ligada al desarrollo de un Gobierno abierto. Como Anaxágoras, no podemos dejarnos dominar por la complacencia o la comodidad, pues aunque sean tiempos difíciles y el amigo Pericles ya no esté al mando, no parece que nadie corra un riesgo real de ser desterrado a Lámpsaco (al menos en el sentido estrictamente geográfico). No se trata de olvidar los principios del Estado de Derecho y del derecho administrativo. El desafío está en construir sobre ellos y ser capaces de proponer y levantar las nuevas plantas del edificio de la Administración pública transparente que desde la sociedad se reclama. ■

Los partidos políticos

Por **Juan Pablo García Cervera**
Administrador Civil del Estado. XXXVI Promoción

Recogiendo una invitación del presidente de nuestra Asociación y dado que me dio absoluta libertad para elegir el tema sobre el que escribir, me gustaría hacer unas reflexiones sobre el papel de los partidos políticos en el sistema político español. No se trata, por supuesto, de un análisis jurídico-político sobre estos actores políticos de indudable transcendencia, sino de realizar unas breves consideraciones sobre la incidencia de los mismos en el funcionamiento de nuestro sistema político y administrativo.

La regulación jurídica de los partidos políticos en los Estados contemporáneos ha ido desde la hostilidad en el primer momento del constitucionalismo por entender que eran facciones disgregadoras de la voluntad general e intermediarios ilegítimos entre el pueblo y sus representantes hasta su reconocimiento al máximo nivel normativo, esto es, en la Constitución. Entre medias, quedan las fases de ignorancia constitucional –irrumpirían en el plano normativo por calles adyacentes, según señalaba el iusfilósofo alemán Radbruch, tales como los reglamentos parlamentarios o la legislación electoral–, y su consideración como órganos del Estado –aspecto más propio de regímenes no liberal-democráticos–.

La Constitución española se sitúa en parangón con el resto de Constituciones democráticas elaboradas después de la segunda posguerra mundial a la hora del reconocimiento constitucional de los partidos políticos. Así, establece en su artículo 6 que:

> "Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos."

Se trata de un artículo breve, pero capital para entender el funcionamiento de nuestra democracia y que para nada corresponde esta concisión con la importancia real en el sistema político español. Su ubicación en el Título Preliminar le dota de una especial protección en cuanto a la reforma constitucional. Extraña también que el desarrollo legislativo no se haya producido hasta la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos

Políticos, que sustituye a la anterior ley elaborada al mismo tiempo que la Constitución, la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. Es cierto que existió una regulación después de la entrada en vigor de la Constitución, pero sólo en lo atinente a la financiación de los partidos (Ley Orgánica 3/1987, derogada con posterioridad por la vigente Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio).

La posición constitucional que se confiere a los partidos políticos y más ampliamente, su papel preponderante en el funcionamiento del sistema político, ha supuesto que no sólo en España sino también en otros países democráticos, se hable, ya desde hace tiempo, de Estado de Partidos o de relativización de la Constitución a los partidos políticos; con un matiz más peyorativo se habla de "partidocracia o partitocracia", según se quiera emplear o no el término italiano.

Es cierto que esta importancia de los partidos políticos se justificó en parte, en la necesidad de garantizar el pluralismo político frente a regímenes de partido o movimiento único, para contribuir al asentamiento del régimen democrático, así como el reconocimiento al papel desempeñado por estos actores en la lucha por la consecución de la democracia.

Nuestro Tribunal Constitucional ha destacado la relevancia constitucional de los partidos en conexión con el valor pluralismo político en función de la existencia del sistema de partidos como base esencial para la actuación del pluralismo político (STC 85/1986) y la imbricación de los mismos con la representación política.

No obstante la importancia fundamental para un sistema político democrático de los partidos políticos y su existencia en todos los sistemas dignos de tal nombre, entiendo que ocupan un lugar excesivo en el funcionamiento de dicho sistema perturbando el mismo.

Empezando por la división de poderes, los partidos políticos unen lo que la Constitución separa. Es cierto que la teoría más aquilatada de la división de poderes (Montesquieu) se elaboró en un momento previo al Estado constitucional democrático y, lógicamente, sin tener en cuenta lo que podía suceder posteriormente y sin prever la presencia de estos singulares actores, pero la finalidad de esta teoría era preservar la libertad mediante un reparto del poder político entre diversos órganos del Estado para que ejercieran entre ellos un control mutuo, los famosos checks and balances o mecanismos de pesos y contrapesos, que el poder detenga al poder. De hecho, hoy en día se estima que la división de poderes se centra fundamentalmente en la independencia del Poder Judicial, puesto que, de un modo más intenso en los sistemas de gobierno parlamentario, no se puede hablar de un control del Parlamento sobre el Gobierno, sino de un control en el Parlamento de la oposición parlamentaria sobre el mismo. El tándem Gobierno-mayoría parlamentaria es un bloque frente a la oposición o diversas minorías parlamentarias. Por consiguiente, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo aparecen sustancialmente unidos.

Si a ello unimos la existencia de sistemas electorales con fórmulas electorales proporcionales y listas cerradas y bloqueadas, nos encontraremos con que esta simbiosis entre ambos poderes se acentúa.

Por ello, se entiende que en los sistemas de gobierno presidencialistas y en, menor medida, semipresidencialistas, la teoría de la división de poderes se mantiene de una manera más genuina. Si, además, la elección de los parlamentarios se realiza de acuerdo con fórmulas mayoritarias en distritos uninominales, pues mayor es ese respeto por la idea de la división de poderes y de una más verídica representatividad y menos partidocrático es el sistema político.

Y todo ello, aunque se siga manteniendo la ficción jurídica, establecida por la propia Constitución, del mandato representativo. Las auténticas elecciones, salvo casos singulares, esporádicos y de poco recorrido en España, se producen en la confección de las listas electorales por los partidos políticos. El trasunto parlamentario de éstos, los Grupos parlamentarios, no son sino la "longa manu" de aquéllos en sede parlamentaria y la organización, funcionamiento y funciones de las Cortes Generales tiene un carácter claramente grupocrático, de modo muy especial en la Cámara Baja.

Por lo tanto, asimilado que los poderes legislativo y ejecutivo permanecen en unas mismas manos, pasemos a analizar el Poder Judicial, cuya independencia debería ser capital en el sistema democrático. Nuestra Constitución establece en el artículo 117.1, que los jueces y magistrados del Poder Judicial son independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. Este estatus se predica de los jueces y magistrados considerados uti singuli, pero para

garantizar la independencia orgánica se crea el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno de los jueces, importando el llamado autogobierno de la magistratura del Derecho italiano.

En lo referente al sistema de elección de los miembros de dicho órgano y sin entrar en cómo se regulaba en el pasado y las propuestas que hay de futuro, lo cierto es que ocho de sus miembros son elegidos por las Cortes Generales entre abogados y otros juristas de reconocida competencia con más de quince años de servicio. En todo caso y a los efectos que nos interesa son elegidos por los grupos parlamentarios, esto es, por los partidos políticos. Y los doce restantes también, aunque con el tamiz de ser presentados entre treinta seis jueces y magistrados, a diferencia de los otro ocho vocales, por las asociaciones de jueces y magistrados o por un número de jueces y magistrados que represente al menos el 2 por 100 de todos los que se encuentren en activo. Aunque la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial producida en el año 2001 pretendió mitigar la influencia partidista en la elección de los "vocales jueces", lo cierto es que las Cortes Generales siguen teniendo la última palabra porque eligen entre los treinta seis candidatos presentados y éstos lo son fundamentalmente por las Asociaciones profesionales, que siempre van acompañadas del calificativo de progresista o conservadora y que, tendencialmente, se sitúan más cerca de uno u otro de los dos grandes partidos nacionales. De hecho, una vez elegido el órgano de autogobierno, a la hora de la adopción de decisiones se habla indistintamente de vocales conservadores o jueces progresistas, de vocales avalados en su elección por tal o cual partido, sin distinguir entre su diferente modo de elección. Si, además, tenemos en cuenta que muchos de estos vocales (especialmente los no jueces) han sido cargos públicos por su militancia partidista o afín (parlamentarios o miembros del Ejecutivo), o que el ser miembro del órgano de autogobierno es un hito más en su cursus honorum partidista-judicial o semijudicial (miembro del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Junta Electoral Central), nos podemos hacer cargo de la independencia que pueden tener.

La importancia de las funciones que tiene el Consejo General del Poder Judicial no ya en el ámbito consultivo o de emisión de informes, sino en la organización y funcionamiento del Poder Judicial como son las atinentes a inspección de juzgados y tribunales, selección, formación, provisión de destinos, ascensos, régimen disciplinario, hace que los criterios políticos de origen puedan extenderse en estos aspectos capitales para los jueces y magistrados integrantes del Poder Judicial.

No se trata de decir que todos los jueces y magistrados estén politizados, faltaría más, pero que el sistema tiene unas bases jurídicas que no son las idóneas para garantizar la independencia del Poder Judicial considerado en su conjunto y en buena parte, al depender la carrera profesional de los jueces y magistrados de decisiones del Consejo, de los jueces y magistrados considerados individualmente, parece meridianamente claro. Los partidos políticos extienden sus tentáculos a la justicia, con lo que, de nuevo, el principio de división de poderes padece y, con ello, un adecuado funcionamiento del sistema democrático, la calidad de la democracia, que se dice ahora.

Si analizamos otra institución que no forma parte, en puridad, del Poder Judicial, pero que tiene amplias concomitancias con él y que es de extraordinaria importancia en el régimen constitucional español, como es el Tribunal Constitucional, las conclusiones no pueden ser más desoladoras. Sin entrar a debatir la naturaleza del Alto Tribunal y sus características mixtas en cuanto órgano judicial y político, ni hablar de la politización de la justicia o de la judicialización de la política, lo cierto es que, y siempre según mi modo de ver, en la regulación jurídica de este Tribunal también se sientan las bases para un funcionamiento inadecuado del mismo y que genere suspicacias y recelos.

Es cierto que también influyeron en la elaboración de la Constitución los modelos constitucionales de la segunda posguerra, singularmente, el caso alemán e italiano, con lo cual no se trata de una "rara avis" española, sino que tiene paradigmas foráneos. Lo cual no quiere decir que sea bueno, o que, quizá mejor dicho, a *mí* no me lo parece. El sistema de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional aparece de nuevo "infectado" por los partidos políticos, que son los que, a través del Gobierno y Cortes Generales, van a elegir a diez de sus doce miembros. Otros dos son elegidos por el Consejo General del Poder Judicial, pero ya sabemos cómo se elige dicho órgano, con lo que se pueden poner todas las reservas que se quiera a una elección

apartidista de estos dos miembros. Si como se ha dicho antes, muchos de ellos hacen el cursus honorum del que se ha hablado, los recelos son aún mayores. La lectura de las decisiones del Alto Tribunal en función de qué partido los ha propuesto para su elección son habituales en la vida política española. Es cierto que los medios de comunicación no contribuyen en nada al presentar esas decisiones como adoptadas por unos o por otros según quién les ha elegido, ni de que se hable igualmente de jueces conservadores o progresistas, pero lo cierto es que así sucede y de nuevo, con merma del funcionamiento del sistema democrático.

Si examinamos sus competencias, el recurso directo de inconstitucionalidad, clave del sistema kelseniano de jurisdicción concentrada no hace sino trasladar al Tribunal Constitucional una decisión con rango de ley, que, sin perjuicio de que haga honor al sometimiento a la Constitución de todos los poderes públicos (artículo 9.1 CE), lo cierto es que, en numerosas ocasiones, es una continuación del debate parlamentario que se produjo en el máximo órgano representativo. Enlazado con la legitimación activa para plantear el recurso, que es netamente política (Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas), produce la sensación y, en muchos casos, la certeza, de utilización partidista de esta vía de recurso.

Además, el añadir a las funciones del Tribunal Constitucional materias que, aparentemente, no son de estricto control de constitucionalidad de normas, como el recurso de amparo, supone un desvío de las funciones que debería corresponder a este órgano, colisiones con el Tribunal Supremo y alargamiento de los procesos (especialmente si el asunto llega al Tribunal Europeo de Derechos Humanos). El propio legislador ha sido consciente de la abundancia de recursos de amparo que han llegado al Alto Tribunal reformando su Ley Orgánica para tratar de paliar esta situación. Es cierto que la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional ha sido decisiva para la interpretación de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución, creando un corpus jurídico capital para la comprensión de los mismos, pero no lo es menos que los riesgos de politización se han producido en esta competencia también.

Es innegable que un órgano constitucional hace política en el sentido más lato de la expresión, puesto que con sus decisiones participa en la dirección política del país y el Derecho no es sino, por así decirlo, el brazo armado de la Política; Derecho y Poder son dos caras de la misma moneda, pero creo que los órganos judiciales o parajudiciales deben estar lo más alejados posible de las influencias partidistas y esto no se consigue sólo mediante la selección de sus miembros con comparecencias en el Congreso de los Diputados para verificar que responden a un perfil idóneo (al fin y al cabo comparecen ante políticos). Es verdad que tienen un estatus normativo que garantiza su independencia e inamovilidad y que sus decisiones se realizan mediante la argumentación jurídica, pero estas características pueden ser mantenidas con otro método de elección y otras funciones.

La cultura política española tampoco ayuda a garantizar que estas instituciones funcionen de una manera adecuada e independiente. Ya se ha hecho referencia a cómo se eligen y también se puede hacer referencia a cómo se critican sus decisiones (no precisamente con argumentos jurídicos) y cómo se incumplen las mismas en otras ocasiones. Los órganos judiciales y parajudiciales podrían actuar de otra manera si todos fuéramos muy buenos, honestos y sinceros, pero las leyes tienen que prever la posibilidad de que no suceda así y evitar que unos entes como los partidos, que, como señalaba Loewenstein, aspiran a la conquista del poder y en donde haya cotas de poder intentarán aprehenderlas, acaparen e invadan todos los órganos constitucionales. En un Estado democrático de Derecho, la legitimación de estos órganos no merma porque no tengan un "origen democrático", entendido éste como designación correspondiente a los partidos políticos, sino de su sometimiento al imperio de la Ley.

Si dejamos a un lado los órganos constitucionales y analizamos un sector especialmente conocido por nosotros, la Administración Pública, también vemos la perniciosa influencia de los partidos políticos.

De nuevo, hay que decir que la legitimación democrática para dirigir la política y la Administración la tiene el Gobierno, pero ello no significa que el partido gobernante reparta a sus correligionarios puestos que deberían ser desempeñados por funcionarios públicos (sí, hablo de funcionarios públicos no sólo porque se ajuste más a la Constitución y por simpatía, sino porque, precisamente el personal laboral ha sido un ámbito

predilecto de la colocación partidista). Es cierto que el debate teórico entre los científicos de la Administración acerca de de dónde empieza y dónde acaba la línea entre política y administración, ha demostrado que es muy tenue y que la influencia recíproca y la ósmosis que se produce es patente y clara. Sin embargo, la proliferación de hombres del partido gobernante en Gabinetes y en altos cargos ha supuesto no sólo una merma de la carrera profesional de los funcionarios con la desmotivación que ello implica, sino, en gran parte, que los intereses generales sean peor servidos. Es verdad, también que muchos de estos puestos de confianza son desempeñados por funcionarios, pero cuando son nombrados para estos cargos no lo son especialmente por su condición funcionarial, sino por su condición política. Estas prácticas trasladan al funcionario interesado en su carrera profesional la idea de que hay que afiliarse o significarse muy claramente para poder acceder a un cargo de relevancia.

También han sido los políticos adscritos a partidos los que como no podían manejar a su antojo la Administración departamental por los procedimientos existentes, han creado toda una pléyade de organismos públicos, agencias estatales, sociedades públicas, fundaciones, que han servido para dar cobijo a sus conmilitones. Esta huida del Derecho Administrativo no sólo no ha demostrado una eficacia legitimadora que se pretendía sino todo lo contrario. Y de la llamada "Administración independiente" se puede decir otro tanto de lo mismo.

Cuando la normativa laboral ha posibilitado a los políticos y parapolíticos sustraerse de los procedimientos de acceso al empleo público, así lo han hecho. De nuevo, serviría lo dicho respecto de los órganos judiciales y parajudiciales. Las normas deben evitar estas "tentaciones humanas" debido a la falibilidad propia del hombre. La legislación laboral podría haber servido para agilizar, innovar y adaptarse a las circunstancias por la Administración, pero me temo que esto no ha sido la regla, sino más bien la excepción.

Todo lo dicho hasta aquí se puede aplicar pero todavía con mayor intensidad a la organización territorial del Estado. La existencia de Comunidades Autónomas ha fortalecido a partidos nacionalistas y ha propiciado la proliferación de partidos regionalistas. La presencia de varias formaciones políticas con representación parlamentaria no tendría que considerarse negativa si con ello se potencia una mayor representatividad, mayor número de opciones a elegir y evitar la dirección burocrática de los partidos, pero, dejando a un lado los fines separatistas de varios de estos partidos, la sensación que tengo es que la existencia de estos partidos responden a la idea de hacerse con el poder local, ya que el ámbito geográfico es más restringido y las posibilidades de desempeñar un papel político relevante es mayor. Por no hablar de la debilidad del Estado como unidad de decisión y de acción, como decía Heller, que supone la existencia de esta clase de partidos, fomentados por la estructura territorial del Estado. También las federaciones regionales de los grandes partidos nacionales se enorgullecen de retener parcelas de poder local, actuando de manera descoordinada. Se dirá que la existencia de estos partidos responde a las preferencias de los ciudadanos, pero sin perjuicio de que esto sea verdad, la configuración del mapa autonómico, su estructura institucional, las competencias que tienen estos entes, así como el sistema electoral del Congreso de los Diputados y la actuación de los partidos políticos nacionales ha agrandado la importancia de estos partidos y ha acentuado con creces el rasgo partidocrático de las instituciones autonómicas. La ocupación de parcelas territoriales de poder se ha convertido en un obstáculo no ya para el interés general, sino casi para la necesaria reestructuración territorial del Estado. La proliferación de diversos órganos autonómicos creados a imagen y semejanza del Estado responde muy bien a la idea de hacer "reinos de taifas". Y si hemos criticado los aspectos político-partidistas de los partidos políticos en el ámbito de la Administración estatal, estas críticas se multiplican con la actuación en el ámbito de las Administraciones autonómicas, coto favorito de los políticos autonómicos debido al sistema de creación de las mismas y de la cobertura del personal a su servicio.

La autonomía local ha supuesto una mayor importancia de los municipios y provincias, con mayores competencias y medios financieros. El aparato institucional de estos entes también ha sido copado por los partidos políticos; los órganos de gobierno y representación de las entidades locales se componen en su gran mayoría, salvo pequeños municipios, por miembros de los partidos políticos. La inflación burocrática, al igual que ha ocurrido con las Comunidades Autónomas, ha sido evidente.

En definitiva, la existencia de múltiples instancias de poder político ha facilitado la proliferación de políticos profesionales encuadrados en partidos políticos, cosa que no es de extrañar puesto que éstos son organizaciones para la conquista del poder, monopolizando prácticamente la participación política. La democracia representativa es una democracia representada por partidos políticos y la lógica expansionista de éstos se ha extendido a todos los órganos del poder público (por no hablar de su extensión hacia la sociedad civil o instituciones privadas). Y si ya se habla desde hace tiempo de crisis de la democracia representativa, aún más en este período de gran crisis, donde, desgraciadamente, se ha constatado la numerosa existencia de políticos profesionales, ajenos a la realidad cotidiana de la gente normal y con unos privilegios injustificados. Es preciso que el político se someta, como decía Locke, a la ley del común o que los mandatos sean breves y cortos, como señalaba Rousseau. Ello no quiere decir que no deban existir políticos profesionales, puesto que como toda profesión, pero si cabe, más en los representantes de la ciudadanía, necesitan una cualificación y una preparación concorde con el cargo o puesto que ocupan, pero existe una constatación de prolongación de mandatos por buena parte de los políticos y sin que se pueda decir que son elegidos por el electorado de una manera más o menos directa como puede serlo un alcalde que encabeza la lista del partido, sino por su sumisión o carrera en el seno del partido sin haber desempeñado otro trabajo ajeno a la representación política.



Sin perjuicio de que se produzca una regeneración ética en la política, que exista un sentido auténticamente político,-esto es, referente a la polis, al común y no a intereses espurios y personales-, un mayor control social a través del fortalecimiento de la sociedad civil y de una cultura política cívica y democrática, y que haya normas jurídicas vigentes y en proyecto que tiendan en esta dirección, creo que es necesario reducir el número de políticos existente en España y delimitar claramente su esfera de actuación. No todas las instituciones políticas y administrativas tienen que ser ocupadas por políticos o politizadas ni tiene por qué existir una politización de numerosos aspectos de la sociedad, sino que deberían quedar inmunes a la acción de los políticos y, por ende, de los partidos políticos. Como se dice ahora, este país no se lo puede permitir. ■

iustel.com

INFORMACIÓN JURÍDICA SEGURA Y DE CALIDAD

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

- 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

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 cenados (más de 7.500).

BASE DE CONOCIMIENTO JURÍDICO

Conjunto de **2.000 lecciones** de todas las disciplinas del Derecho español, elaboradas 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.**



Para más información: Centro de Atención al Cliente telf: 902 20 88 01 cac@iustel.com **www.iustel.com**



Servidores, no siervos

Por **Marta Fernández-Cuartero Paramio**
Administradora Civil del Estado. XXVII Promoción

Corren malos tiempos para los funcionarios. Lo inconcebible se ha hecho realidad. La corrupción ha enriquecido a muchos, las Administraciones públicas han gastado y se han endeudado sin tasa, igual que algunos particulares, y los gobernantes, más o menos impotentes, se han rendido al poder financiero y plegado a las exigencias de los socios comunitarios dominantes, que imponen "austeridad" y "sacrificios". Son éstos dos términos, más que eufemísticos, engañosos, en cuanto aluden a actitudes y comportamientos libremente elegidos por las personas que soportan sus consecuencias. Practican la austeridad quienes evitan el dispendio y renuncian a gastos superfluos y a privilegios. Asumen sacrificios quienes llevan a cabo voluntarios actos de ofrenda o expiación. La drástica disminución de nuestro sueldo, una vez y otra, la supresión de días de permiso y los descuentos por enfermedad no son actos de austeridad libremente aceptados, sino mutilaciones del estatuto funcionarial, que están siendo impuestas a quienes no se sacrifican sino que son sacrificados.

En una sociedad de perfil clientelar como la española no habrá muchos que, como nosotros, hayan accedido a su profesión mediante la esforzada acreditación, en abierta competencia con otros españoles, de su propio mérito y capacidad; y que, de igual forma, hayan debido acreditar más mérito y mayor capacidad para promocionarse a un cuerpo superior. No pretendo analizar aquí las causas de que, pese a la garantía de una alta preparación y la dedicación imparcial al interés común, la impopularidad de los funcionarios se encuentre tan arraigada en la mentalidad social. El caso es que ese menosprecio nos ha convertido en útiles chivos expiatorios, veladamente culpables de los recortes del presupuesto público. En el imaginario colectivo, alentado por ciertos representantes empresariales y algunos responsables públicos, somos gente privilegiada, escasamente trabajadora, y, en cierto modo, unos parásitos, ya que vivimos del dinero público y, al parecer, no nos lo ganamos. Cuando alguien defiende a la función pública, suele limitarse a los profesionales de los sectores sanitario y docente, a los bomberos o a otros prestadores de servicios sociales. Los funcionarios que desempeñan su labor en los ministerios son oscuros burócratas que cargan con la mayor cuota de la antipatía social. Parece que abunda la creencia de que un Estado democrático avanzado y complejo puede sostenerse en el aire.

Se dice, además, que los servidores públicos somos demasiados, por lo que sobramos a miles. En esta afirmación se considera al conjunto de los tres niveles de Administraciones públicas y, a menudo, se incluye al personal variopinto contratado por entidades y empresas públicas dependientes de cada una de aquellas. Todo vale porque todo suma. Tampoco entraré aquí en ese enrevesado y peligroso terreno. Circunscribo estas reflexiones a la Administración General del Estado y sus organismos públicos, ámbito propio del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Aunque son datos conocidos y sufridos por todos, quiero hacer un recuento sintético de lo acontecido durante estos tres últimos años.

Con justificación en la grave situación económica, el Real Decreto-ley 8/2010 (RDL/10) redujo las retribuciones de los funcionarios, desde el 1 de junio de ese año, en un 5%, en términos anuales, respecto a las vigentes el mes anterior. Además, sustituyó las retribuciones básicas (sueldo y trienios) correspondientes a la paga extraordinaria de diciembre por unas *"cuantías en concepto de sueldo y trienios"*, que para el subgrupo A1 significaron una rebaja del 46% (aproximado) con respecto a una mensualidad ordinaria de dichas retribuciones básicas. Como consecuencia, la paga

extra por tales conceptos de los funcionarios A1 quedó prácticamente a la altura de la correspondiente a los funcionarios C1. Recomiendo mirar y comparar los cuadros incluidos en el RDL/10, por su expresividad. La razón de una decisión tan peculiar no está clara en el referido RDL/10. Rastreando en su parte expositiva, se deduce que en eso consiste la lacónica referencia a "*reducir con criterios de progresividad*" la masa salarial. De este modo, quedó alumbrado un instituto nuevo, que sirve para castigar el mérito y la capacidad con un impuesto sui generis sobre las rentas del trabajo, que, al esconder su verdadera naturaleza, no sólo carece de las garantías del sistema tributario sino que además resulta compatible con el IRPF, pese a recaer sobre el mismo hecho imponible. La cuestión es que esa paga "progresiva", que responde a criterios contrarios a los principios constitucionales de mérito y capacidad, ha quedado plenamente consolidada, sin causar el menor ruido: fue la que percibimos en sus dos ediciones de 2011, en la solitaria de 2012 y la que se nos abonará en junio de 2013, porque la de diciembre de este año pende de cualquier decreto-ley que decida aprobar nuestro empleador, como hizo el año pasado.

El RDL/10 supuso la anulación del Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 25 de septiembre de 2009, con vigencia prevista hasta 2012, en el que se aprobaba un incremento retributivo del 0,3%, con una cláusula de revisión salarial dirigida al mantenimiento del poder adquisitivo, e implicó asimismo la derogación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (LPGE) para 2010, que establecía las condiciones retributivas derivadas de dicho Acuerdo.

En 2011 se prorrogó la reducción de retribuciones practicada por el RDL/10, si bien, aplicada ahora a todo el año, de manera que la rebaja se duplicó, en términos generales (recordemos que en 2010 aún habíamos cobrado la paga extra de junio en su cuantía *normal*, esto es, con una mensualidad completa de las retribuciones básicas, y que hasta el día 1 de ese mes percibimos también nuestras retribuciones *normales*).

Suma y sigue. O, mejor dicho, sigamos restando.

Muchos recurrimos las nóminas mermadas de 2010 y 2011, liderados por FEDECA, alegando la inconstitucionalidad del RDL/10, a fin de que la cuestión se planteara ante el Constitucional por los tribunales ordinarios. El resultado adverso es de todos conocido.

Algunos de los recurrentes aspirábamos, más que a recuperar nuestros derechos, a impedir que pudieran seguir cercenándolos. Pero al no lograrlo, la puerta quedó abierta, de par en par. El Real Decreto-ley 20/2012 (RDL/12) repite el mismo mecanismo: invocando la crisis, el Gobierno anula mediante un decreto ley lo que había sido aprobado por las Cortes Generales en la LPGE para ese ejercicio. Sin embargo, el alcance de la norma gubernamental en esta ocasión va mucho más allá, en los términos que luego indicaré, trasladando así el mensaje de que ya no existen límites. El terreno estaba convenientemente abonado, en primer lugar, por el éxito del RDL/10, que fue avalado por un Tribunal Constitucional complaciente, y, en segundo lugar, por una reforma procesal previa que, cosa insólita, impone por primera vez a los funcionarios el requisito de contar con postulación letrada para defender sus derechos laborales frente a su poderosa empleadora, la Administración Pública. Con esta medida y aquella jurisprudencia constitucional, queda prácticamente desactivada la reacción jurídica por parte de los funcionarios, abocados a procesos judiciales costosos de difícil prosperabilidad. FEDECA guarda silencio y tampoco se oye a los grandes sindicatos (cabe recordar que la función sindical ha sido también recortada por el propio RDL/12). Nos hemos convertido, pues, en un enorme sector de trabajadores por cuenta ajena expuestos a la libérrima acción de un patrono que resulta ser el mismo que aprueba los decretos-leyes, sin valedores que defiendan colectivamente nuestras condiciones laborales.

Los términos del RDL/12 pueden resumirse del siguiente modo: 1) Suprime totalmente la paga extraordinaria de diciembre de 2012 así como la paga adicional del complemento específico, reconocidas por la LPGE para ese ejercicio. 2) Además, con la "*finalidad de racionalizar el gasto*", según reza la exposición de motivos, esta norma elimina todos los días adicionales por antigüedad, tanto de vacaciones como por asuntos particulares, que Gobiernos anteriores, de uno y otro signo, habían reconocido a los empleados públicos, a modo de consolación por la subida retributiva que les correspondía y no se les aplicó. 3) Y suprime también la mitad de los seis días de libre disposición, conocidos como "moscosos" en alusión al ministro ejerciente cuando se crearon, allá por los años ochenta, con el fin de racionalizar la concesión de días libres. 4) Finalmente, el RDL/12 "*modula la plenitud retributiva de la prestación económica en*

caso de incapacidad temporal", expresión textual de la exposición de motivos que alude al descuento de la mitad de las retribuciones desde el primer día de enfermedad hasta el cuarto, y de dos terceras partes, hasta el vigésimo. Se nos permite, no obstante, enfermar justificadamente hasta cuatro días al año, de los que tres pueden ser consecutivos. Ello no obsta a que, como dice también la parte introductoria, se dirija "*un mandato a las Administraciones Públicas a adoptar medidas para reducir el absentismo de su personal*."

De este conjunto de medidas, únicamente la supresión de la paga extra de Navidad genera un ahorro económico, por cierto, de cuantía sustanciosa, porque nuestro bolsillo es una suculenta fuente cautiva de financiación. No así las otras medidas. En cuanto a los días de libre disposición eliminados, no supondrán economía alguna, puesto que no se contratan suplentes para los funcionarios que los disfrutan. Y, con respecto a los descuentos por enfermedad, si no repugnara tanto cambiar salud por dinero, habría que estudiar si su cuantía compensa la pérdida de rendimiento y el coste –sanitario y laboral- de los episodios de agravamiento, o los de contagio colectivo ocasionados por quienes acuden al trabajo enfermos para no perder su sueldo. Ante esta ausencia de beneficio para el erario público, no es difícil suponer las hirientes razones de un trato tan indigno. Quizá no sea exagerado tomarse como escarnio que, además, se nos cobrara en diciembre doble cuota de derechos pasivos y seguridad social (ver la antológica disposición final cuarta.dos de la Ley 10/2012, de tasas de la Administración de Justicia, que así lo establece), retenidas hasta el mes de abril de este año, y que siga sin abonarse en nómina el mes y medio devengado de la extinta paga extraordinaria de diciembre, pese a las Recomendaciones de la Defensora del Pueblo.

Los funcionarios y demás empleados públicos somos ciudadanos, conforme a la Constitución, pero estamos siendo tratados como siervos, que nada poseen que no sea propiedad del amo, quien puede arrebatárselo a su arbitrio. No ve problema en ello el Tribunal Constitucional, cuyo Auto 179/2011, de 13 de diciembre (una lectura escogida, a la que invito), por ejemplo, nos instruye en que cualquier Gobierno puede hacer con nosotros lo que le parezca oportuno, cosa que, según el mismo docto órgano, ya sabíamos cuando nos hicimos funcionarios. Es inevitable la comparación de estos pronunciamientos con los fallos del Tribunal Constitucional portugués, lo que pone de manifiesto las diferencias en el nivel de garantías constitucionales que pueden existir entre países de la Unión Europea regidos por Constituciones muy similares.

Esta evolución tan vertiginosa como desoladora no deja gran espacio a la esperanza. Temo que ciertas mentes estén calculando ya el gran negocio que supondría cobrarnos los 22 días hábiles de vacaciones, hasta ahora pagadas, una de las mayores conquistas del Estado moderno. Como no hay límite, ni siquiera por la magnitud del daño acumulado, los golpes pueden seguir sucediéndose hasta que ya no quede dónde propinarlos, o hasta que algo o alguien los detenga.

Los Administradores Civiles del Estado somos funcionarios y a la vez directivos públicos profesionales. Padecemos todas las pérdidas que he enunciado y, como señalaba antes, estamos siendo castigados económicamente con mayor dureza que los funcionarios de los demás grupos. Sin embargo, con unos efectivos de personal cada vez más reducidos y desmotivados, debemos seguir afrontando nuestras responsabilidades, a menudo, sometidos a una presión extrema por parte del nivel político, que impulsa continuas medidas urgentes para tratar de hacer frente a la situación del país. No hay días libres, no hay derechos sociales por enfermedad, pero las horas que haya que trabajar por encima del horario establecido ni se pagan ni se compensan con tiempo de libre disposición.

El personal directivo profesional de la Administración del Estado llega hasta el nivel 30, correspondiente a los subdirectores generales y puestos equivalentes. Los directores generales, subsecretarios, secretarios de Estado y demás altos cargos no son directivos públicos profesionales. La LOFAGE (1997) avanzó en la profesionalización de la función pública directiva al exigir, por primera vez, que todos los subsecretarios y secretarios generales técnicos sean funcionarios de carrera, y que también deban serlo los directores generales, como regla general. Pero se quedó muy corta, por dos razones fundamentales. En primer lugar, al prever que el Real Decreto de estructura de cualquier Ministerio pueda permitir que los titulares de las direcciones generales no reúnan la condición de funcionarios. Como es notorio, los casos han proliferado, muchas veces con una discutible justificación, pero, aunque se han ganado algunos recursos interpuestos por la Asociación, no es fácil argumentar cuando basta,

conforme a la Ley, con esgrimir "*las características específicas de las funciones*", sin más, concepto tan vago e indeterminado que prácticamente constituye una carta blanca. La segunda razón es, a mi juicio, la diferenciación de regímenes jurídicos. Así, aun en los casos en los que se requiere y se posee la condición de funcionarios de carrera, desde el momento en que son nombrados altos cargos, dejan de ser funcionarios en activo (quedan en la situación de servicios especiales) y pasan a integrase en otro régimen distinto, el de los altos cargos. Este régimen tiene su propio sistema retributivo y su normativa específica de incompatibilidades. No les alcanza el régimen de vacaciones, días de libre disposición, jornada, horario y enfermedad que rige para los directivos públicos profesionales y para el resto de los empleados públicos –en realidad, no existen normas para los altos cargos que regulen tales extremos-, y gozan de prerrogativas, como la disposición de fondos o el uso de ciertos bienes públicos, que les son igualmente privativas. Combinada con la posición jerárquica, siempre superior, de los altos cargos, esta diversidad de tratamiento jurídico distancia radicalmente a los altos cargos de los directivos profesionales, y los acerca, lógicamente, al nivel político, que los ha designado y los cesará sin sometimiento a ningún procedimiento público, sino, únicamente, en virtud de la confianza política.

En mi opinión, carece por completo de justificación la segregación de puestos profesionales, que pertenecen por esencia a la carrera administrativa, para hacerlos objeto del régimen especial de los cargos políticos. Los titulares de las direcciones generales, subsecretarías y secretarías generales técnicas deberían ser funcionarios de carrera en activo. Una auténtica función directiva profesional debe abarcar esos niveles, en todo caso, y extenderse además a algunas secretarías de Estado, cuyo ámbito de competencias tenga una vinculación profunda con la Administración, sus principios, su organización y su funcionamiento. El universo administrativo es sumamente complejo y delicado, y su aparato posee una enorme potencia, bajo la dirección del Gobierno, cuyo buen conocimiento y manejo resulta determinante para la eficaz consecución de las políticas públicas y la correcta prestación de los servicios a los ciudadanos; en suma, para el funcionamiento del país.

Diez años después de la LOFAGE, el Estatuto Básico de 2007 contiene una breve disposición relativa al "régimen jurídico específico del personal directivo", que cada Administración Pública aprobaría, en desarrollo del Estatuto, con arreglo a unos principios que el artículo 13 enuncia de forma muy genérica y abierta. No aparece entre ellos su reserva a funcionarios de carrera, aunque sí se exigen procedimientos de designación que garanticen la publicidad y la concurrencia. Han transcurrido seis años desde entonces, sin que el Estatuto de los Directivos Públicos haya sido aprobado en la Administración del Estado. Mi deseo es que se aborde pronto el proyecto, en verdaderas condiciones de transparencia y con una participación relevante de la Asociación de Funcionarios Civiles del Estado, junto a otras representativas de cuerpos superiores integrados en el subgrupo A1.

Tal vez esta publicación podría ser un foro adecuado para lanzar esta inquietud y acoger las diversas opiniones o propuestas que puedan suscitarse. Esperemos que nadie nos hurte el debate de una cuestión tan trascendental para nosotros. ■





La tramitación de emergencia en la contratación administrativa

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

INTRODUCCIÓN

Dentro de la ejecución de los contratos administrativos, se eleva con categoría especial la tramitación de emergencia. La misma suele ir asociada a la ejecución de obras. Sin embargo, la ley no hace esta distinción y, por tanto, la emergencia pueden darse igualmente en servicios, suministros o cualquier otro tipo de contrato administrativo. Bien es cierto que la inmensa mayoría de las emergencias se dan en obras. Circunstancia esta que en parte procede de la antigua Ley de Contratos del Estado cuyo artículo 27 reducía a las obras esta tramitación abreviada.

No hay que confundir la emergencia con otras tramitaciones caracterizadas por su brevedad. *El Informe 34/79*, de 5 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa habla de "urgencia de primer grado, segundo o tercero" para referirse a las urgencias, a los negociados sin publicidad y a las emergencias, respectivamente.

Si algo determina la emergencia, o urgencia de tercer grado, como recuerda la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su **Informe 8/1966, de 25 de febrero de 1966,** es que es imposible su previsión**:**

> *"Cierto es que cuando se siguen planes o programas meticulosamente preparados se reducen en gran medida las actuaciones de urgencia, pues éstas tienen siempre por causa la aparición de un acontecimiento cuya existencia no había sido calculada, pero no puede desconocerse, por otra parte, que la capacidad de previsión en los programas de obras, esencialmente dinámicos, tiene unos límites por encima de los cuales no sería razonable ni económico exigir un celo previsor a los órganos administrativos."*

Esta condición no es exclusiva del derecho público y así el artículo 1.105 del Código Civil sostiene que:

> *"Fuera de los casos expresamente mencionados en la Ley, y de los que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse o que previstos fueran inevitables"*

REGULACIÓN LEGAL

Cabe afirmar que la regulación de la Emergencia es una constante en la legislación española con un núcleo esencial y permanente y algunas ligeras variaciones a lo largo de los diversos textos legales.

La tramitación actual de la emergencia está preceptuado con carácter general en el artículo 113 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) [1] si bien no puede

[1] **Artículo 113.** Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.

b) Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de sesenta días.

entenderse en su total extensión sin las referencias recogidas en los artículos: 24 sobre la ejecución con medios propios, lo que enlaza con la Disposición adicional 25ª,4 sobre los encargos a TRAGSA en tareas de emergencia; Art. 28 sobre contratación verbal; el 32 sobre la no acreditación de crédito suficiente; el artículo 156.5 permite iniciar la ejecución sin previa formalización en los expedientes de emergencia; el 227 en relación con la subcontratación y el 40.4 por el que no cabe recurso especial en materia de contratación.

Lo regulado en este artículo 113 es exactamente igual a lo establecido en el artículo 97 de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Vigente hasta el 16 de diciembre de 2011) y difiere ligeramente de lo establecido en el artículo 72 [2] de la Ley de contratos de las Administraciones públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (Vigente hasta el 1 de enero de 2007).

No podríamos cerrar esta referencia legal sin hacer mención a los artículos de la tramitación presupuestaria. La forma de pago de las emergencias se realiza a través de libramientos con carácter de "a justificar", lo que nos obliga a mencionar el art. 79 de la Ley General presupuestaria (LGP) en relación directa con el 49 de la misma Ley.

Acorde con la situación legal analizaremos la tramitación de emergencia en dos planos, uno esencialmente jurídico y centrado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y otro financiero basado en las características presupuestarias que concurren en el abono de las emergencias.

CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS

a) Cabe la tramitación de emergencia cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional. No podía ser de otra forma pues su excepcionalidad supone eliminar los principios de concurrencia,

---

c) Simultáneamente, por el Ministerio de Economía y Hacienda, si se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

d) Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la intervención y aprobación de la cuenta justificativa, sin perjuicio de los ajustes precisos que se establezcan reglamentariamente a efectos de dar cumplimiento al artículo 49 de la Ley General Presupuestaria.

e) El plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo previsto en la letra a). Si se excediese este plazo, la contratación de dichas prestaciones requerirá la tramitación de un procedimiento ordinario.

Asimismo, transcurrido dicho plazo, se rendirá la cuenta justificativa del libramiento que, en su caso, se hubiese efectuado, con reintegro de los fondos no invertidos. En las normas de desarrollo de esta Ley se desarrollará el procedimiento de control de estas obligaciones.

2. Las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley.

[2] **Artículo 72.** (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Tramitación de emergencia.

1. Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional se estará al siguiente régimen excepcional:

El órgano de contratación competente, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito. De dichos acuerdos se dará cuenta en el plazo máximo de sesenta días, al Consejo de Ministros sí se trata de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales.

Simultáneamente, por el Ministerio de Hacienda, sí se trata de la Administración General del Estado, o por los representantes legales de los organismos autónomos y entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, se autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de a justificar.

Ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se procederá a cumplimentar los trámites necesarios para la fiscalización y aprobación del gasto.

2. La gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración, pero que ya no tenga carácter de emergencia, se contratará conforme a lo establecido en esta Ley.

igualdad de acceso a las licitaciones y no discriminación que rigen la contratación pública, y por ello, no puede servir de base para efectuar actuaciones que no sean las estrictamente indispensables para hacer desaparecer la situación de emergencia.

Cabe acordarse en este punto de la conclusión 20 del Informe 34/79 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa:

> *"Las potestades excepcionales habilitadas por el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado son de carácter circunstancial, deben emplearse en situaciones de grave peligro inminente y sólo autorizan la realización de obras indispensables para aliviar o evitar los daños previsibles, no alteran las normas ordinarias de competencia ni permiten el gasto no autorizado por la correspondiente consignación presupuestaria. Las obras que no merezcan el calificativo de indispensables han de ser contratadas con estricto respeto de las disposiciones de la Ley de Contratos del Estado".*

Asimismo el Tribunal Supremo en sentencia de 20 de enero de 1987 indica que*:*

> *"El examen de los supuestos de hecho determinantes de la aplicación de este régimen excepcional ha de ser hecho con un criterio de rigor por el riesgo que implica de no preservar adecuadamente el principio básico que anima a toda la contratación administrativa de garantizar la igualdad de oportunidades de los administrados asegurando de paso, con ello, la moralidad administrativa"*

Añadiendo*:*

> *"No basta la existencia de un acontecimiento de excepcional importancia del que dimane la situación que las medidas en cuestión afrontan, sino que lo que ampara la normativa de emergencia es una actuación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión".*

b) Su régimen es excepcional, sólo cabe en los casos señalados en la Ley y su primera nota distintiva es la dispensa de tramitar el expediente.

Por este mismo motivo, la Junta Consultiva se ha manifestado en diversas ocasiones sobre la no procedencia de solicitar clasificación a la empresa que ha de ejecutar la emergencia. Así se expresa, por ejemplo, en el Informe 24/2001, de 3 de julio de 2001. Esta ausencia de expediente y por tanto de una formalización ordinaria de la adjudicación está en la base de que el artículo 40.4 no considere procedente la aplicación del recurso especial en materia de contratación.

c) La apreciación de la emergencia corresponde exclusivamente al órgano de contratación. El informe de la JC 20/2003, de 20 de junio de 2003 así lo reafirma. Consiguientemente, y a falta de otro criterio, en principio es emergencia todo aquello que el órgano de contratación califique como tal, de principio a fin. Esta situación ha dado lugar a no poca controversia no tanto por su enunciado como por la percepción extensa que algunos órganos de contratación han tenido sobre lo que debía formar parte de la emergencia. La Junta Consultiva, la Intervención General del Estado y la de las Comunidades Autónomas se ha manifestado a favor de una interpretación restrictiva de lo que constituye una emergencia. En tal sentido se expresaba también la Orden comunicada del Ministerio de Fomento de 9 de marzo de 2005.

d) La declaración de la emergencia por parte del órgano de contratación no requiere una especial formalidad, al contrario que ocurre en la urgencia, pero ha de justificarse de manera documental con posterioridad. Evidentemente ese retrato se hará en el momento de justificar el pago realizado mediante libramiento abierto "a justificar". Pero un mínimo de documentación deberá presentarse ante el Consejo de Ministros para su toma de razón (acuerdo de inicio y retención de crédito o acuerdo de modificación presupuestaria y, en su caso, fiscalización favorable del libramiento "a justificar", como se verá más adelante)

e) La necesidad de que el Consejo de Ministros tome razón de la emergencia tiene por finalidad:

> *"conciliar el carácter de las obras de emergencia, que no admiten dilaciones en su ejecución, con las necesarias garantías y controles, para lo que establece, entre otros requisitos, la necesidad de dar cuenta inmediata de las mismas al Consejo de Ministros."* ***JC Informe 23/1985, de 20 de junio de 1985.***

Este requisito debe entenderse, en el caso de las emergencias de las CC.AA o de las entidades locales, a los órganos que correspondan de las mismas. Así lo ha entendido la JC en su informe 24/2001, de 3 de julio de 2001:

> *"La disposición final segunda de la LCAP como reflejo del principio constitucional de autonomía, en este caso de las Comunidades Autónomas, indica, en su apartado 2 que cuando en la propia Ley «se haga referencia a órganos de la Administración del Estado deberá entenderse hecha, en todo caso a los que correspondan de las restantes Administraciones Públicas» indicando a continuación determinados supuestos en que tal sustitución de órganos no puede producirse, fundamentalmente por razón de la materia, sin que en estas indicaciones figure el supuesto del informe preceptivo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el artículo 25.3 de la Ley.*
>
> *La propia redacción del apartado 3 del artículo 25 confirma tal conclusión ya que, de un lado, se refiere a la Administración General del Estado citando como órgano competente al Consejo de Ministros previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y, de otro lado, se refiere a la Administración de Comunidades Autónomas citando a los órganos competentes cita que debe entenderse referida, tanto a la autorización como al informe preceptivo.*
>
> *Procede concluir, por tanto, que, a partir de la entrada en vigor de la LCAP compete emitir el informe preceptivo del artículo 25.3 de la LCAP para la autorización para la celebración de contratos con empresas no clasificadas, en el ámbito de las Comunidades Autónomas corresponde a sus propios órganos, debiendo entenderse, en el caso de inexistencia de Junta Consultiva u órgano equivalente que el informe debe corresponder al órgano que corresponda de la Comunidad Autónoma."*

f) Esta tramitación ante el Consejo de Ministros es una exigencia legal y, consiguientemente, procedimental. No tiene nada que ver con las convalidaciones ante el Consejo de Ministros de aquellos contratos que no se hayan tramitado siguiendo los trámites de fiscalización exigidos por la ley. Esta es una confusión harto frecuente. El trámite de las emergencias forma parte de la normalidad. Debe hacerse en el plazo de 60 días. Es una exigencia legal que, de no llevarse a cabo, impedirá justificar adecuadamente el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos con carácter de: "a justificar".

g) La tramitación de la emergencia debe limitarse estrictamente a lo imprescindible para prevenir y remediar los daños derivados de la situación de emergencia. Esta limitación presenta dos ámbitos: uno objetivo y otro temporal.

g.1) Objetivo. Esencialmente, se tramitará con el sistema excepcional el núcleo de la emergencia, aquello que de no hacerse causaría un mal mayor. Todas las obras anejas deberían tramitarse por el procedimiento ordinario. En este aspecto, se debe señalar que la legislación actual remite directamente al procedimiento ordinario y no deja abierta la tramitación a "sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley" como ocurría en el artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Lo que supone no sólo una aclaración del legislador sino un endurecimiento de los términos legalmente establecidos.

g.2) Temporal. Tiene un límite temporal doble, en su inicio y en su final. En su inicio, debe realizarse con total inmediatez, la acción no debe dilatarse en el tiempo. En su final, debe cesar cuando la situación haya desaparecido. El límite temporal de inicio tiene una relación directa con las incorporaciones que hace la Ley de Contratos del Sector Público frente a la redacción que daba la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. El límite final alcanza una relación perfecta con el límite objetivo. Informe de la Junta Consultiva 20/2003, de 20 de junio.

Conviene detenerse en este aspecto, por cuanto viene determinada su importancia en la propia esencia de la figura jurídica de la emergencia así como por el hecho de que es en este aspecto en el que la tramitación de la Ley de Contratos del Sector Público y su Texto Refundido marca una diferencia con relación a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El artículo 113 resalta, y es novedad, que el inicio de las actuaciones no podrá demorarse más allá de un mes desde que el órgano de contratación acuerda la emergencia. La nueva regulación aprecia la singularidad de la figura y la necesaria inmediatez de

la actuación administrativa como ya recordaba la Junta Consultiva en el informe de 20 de junio de 2003. Precisamente esa inmediatez es una de las diferencias más reseñables frente a la tramitación de urgencia y no tiene sentido acudir a un régimen excepcional si posteriormente se demora su aplicación. La Orden Comunicada del Ministerio de Fomento de 9 de marzo de 2005 hace hincapié en este aspecto.

En esta línea cabe interpretar la mención que hace el artículo 113 a que el pago por medio de un libramiento "a justificar" debe tener presente lo señalado en el art 49 de la LGP. Uno de los artículos de la LGP que marcan la temporalidad de los créditos. Sobre este aspecto volveremos en el apartado siguiente.

h) En directa relación con lo anterior, se entiende que la tramitación no requiera expediente, como ya se señaló; que la contratación puede ser verbal (Art. 28.1 TRLCSP); que la realización de la misma se ejecutará, si así se considera, con los medios de la Administración o con los llamados medios propios tal y como recuerdan los artículos 24 y la disposición adicional 25ª.4 del TRLCSP en íntima relación con la permisibilidad de no acreditar de modo inmediato los subcontratos celebrados (Art. 227.2.b., c. y 227.3 TRLCSP). Se mantiene así una tradición legislativa clarificadora del modo en que ha de actuar la Administración evitando la expresión "podrá ordenar la **directa** ejecución" que, recogía el antiguo artículo 27 de la Ley de Contratos del



Estado y que hacía dudar de la posibilidad de subcontratar.

i) Los expedientes administrativos cuyo objeto sea la reparación de los daños materiales causados en inmuebles por delitos de terrorismo se tramitarán por el procedimiento de emergencia (Art 28 del Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, que aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo).

Como curiosidad, comentar que se tramitó por el procedimiento de emergencia los contratos administrativos cuyo objeto era la realización de obras, servicios o suministros, destinados a la reparación o mantenimiento de infraestructuras y equipamientos perjudicados por el accidente del buque "Prestige" o cuyo objeto fue la realización de obras de reposición de bienes perjudicados por la catástrofe (Art. 6 del Real Decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre, de medidas reparadoras en relación con el accidente del buque "Prestige" y el art. 6 del Real Decreto-Ley 8/2002, de 13 de diciembre, por el que se amplían las medidas reparadoras en relación con el accidente del buque "Prestige" a las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y País Vasco y que modifica en real decreto-Ley 7/2002, de 22 de noviembre).

RÉGIMEN ECONÓMICO

La excepcionalidad de la figura de la Emergencia no aparece sólo en el plano jurídico sino también en el financiero. Su abono presenta una serie de características muy notables.

La primera. Es innecesario que exista crédito suficiente de origen. Se podrá declarar la emergencia mientras se tramita el expediente de modificación de crédito. En este sentido cabe recordar que la toma de razón de la emergencia por el Consejo de Ministros no permite aprobar la concesión de créditos extraordinarios o de suplemento de crédito, reservados en su aprobación a las Cortes –artículo 55 Ley General Presupuestaria. El artículo 113 TRLASP no puede utilizarse como Ley de cobertura para defraudar los principios legales rectores del gasto público, como lo prueba de forma terminante el artículo 46 de la Ley General Presupuestaria. Así lo recuerda el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, 34/1979, de 5 de octubre de 1979. Con todo, no debe olvidarse que, es el único supuesto previsto por la ley en el que de la carencia o insuficiencia de crédito no deriva la nulidad del contrato. (Art. 32.c) TRLCSP).

La segunda. Es un principio presupuestario que con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios, y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario. No existe una excepcionalidad sobre este aspecto recogida para los pagos librados "a justificar". Por lo tanto, en la esencia de los mismos rige el principio de temporalidad de los créditos característica reforzada en la actual regulación de las emergencias al mencionar en ella el artículo 49 de la LGP [3].

La temporalidad facilita un control efectivo por parte del órgano que aprobó el presupuesto respecto a aquel que ha de ejecutarlo. Con mayor motivo cuando ese gasto no mantiene la formalidad ordinaria pensada para permitir ese control. Asimismo existen razones económico-financieras para recomendar una tramitación limitada en el tiempo de referencia anual, la determinación periódica de las cuentas constituye un principio esencial para el buen orden de las mismas. Los plazos excesivamente extensos dificultan las previsiones dejando un excesivo margen a la discrecionalidad.

La excepción a lo señalado anteriormente se recoge en el art. 79 de la LGP para los pagos al exterior, dado que el Consejo de Ministros podrá excepcionar la regla de temporalidad en tales supuestos permitiendo que con los fondos librados a justificar imputados a un ejercicio se puedan atender gastos realizados en el ejercicio siguiente, si

[3] **Artículo 49.** Temporalidad de los créditos.

1. Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el propio ejercicio presupuestario, sin perjuicio de las salvedades establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 34 de esta ley.

2. Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 58 de esta ley.

el interés general lo determina. Con lo que tal excepción deberá venir motivada.

La Tercera. El Ministerio de Hacienda autorizará el libramiento de los fondos precisos para hacer frente a los gastos, con carácter de "a justificar". La regulación de pagos "a justificar" se realiza en el artículo 79 [4] de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, regula la tramitación de propuestas de pagos presupuestarios mediante el libramiento de fondos con el carácter de "a justificar". El Real Decreto 640/1987, de 8 de mayo, sobre pagos librados "a justificar". La regla 33 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado [5].

No es objeto de este estudio adentrarnos en la profundidad de los pagos "a justificar" pero sí podemos hacer una aproximación a alguna de sus características esenciales para comprender el porqué de su inclusión como sistema de pago de las emergencias.

La excepcionalidad del régimen de las emergencias se extiende al proceso de gasto al autorizar el pago a través del sistema de pagos "a justificar "que se caracteriza por romper con la regla del servicio hecho que rige el gasto de la Hacienda Pública, de tal forma que la justificación del gasto tendrá lugar una vez se haya producido el pago.

Sin embargo, una vez solventada la emergencia, sí se deberá reconstruir el expediente administrativo de manera suficiente para que el pago quede justificado.

La Cuarta. Los créditos aprobados tienen la condición de máximos. En la tramitación por emergencia de gastos contractuales, la retención del crédito o, en su caso, la modificación presupuestaria iniciada y posteriormente la tramitación de los ADOK "a justificar" deben justificarse en una evaluación inicial de costes. Si posteriormente aumentan los mismos, se incrementará el crédito de

[4] **Artículo 79.** Pagos a justificar.

1. Cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar. Asimismo, podrá procederse a la expedición de libramientos a justificar cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero.

2. El mismo carácter tendrán las propuestas de pago efectuadas para satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del ministerio, organismo, entidad gestora o servicio común de que se trate. En estos casos, la expedición de pagos a justificar será autorizada por los ministros, presidentes o directores de los organismos autónomos o de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que designarán el órgano competente para gestionar dichos pagos. La citada designación implicará la atribución de competencias para la realización de los gastos y pagos que de ellos se deriven y la formación, rendición y justificación de las correspondientes cuentas.

3. De acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de esta ley, con cargo a los libramientos a justificar únicamente podrán satisfacerse obligaciones del mismo ejercicio. No obstante, el Consejo de Ministros podrá acordar que, con los fondos librados a justificar para gastos en el extranjero imputados a un presupuesto, sean atendidos gastos realizados en el ejercicio siguiente, si ello fuese considerado relevante para el interés general.

4. Los perceptores de estas órdenes de pago a justificar quedan obligados a rendir cuenta justificativa de la aplicación de las cantidades recibidas. El plazo de rendición de las cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses. El Ministro, o en quien éste delegue, y, en su caso, los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social podrán, excepcionalmente, ampliar estos plazos a seis y doce meses respectivamente, a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de sus respectivas Intervenciones.

5. Los perceptores de las órdenes de pago a justificar son responsables, en los términos previstos en esta ley, de la custodia y uso de los fondos y de la rendición de la cuenta.

6. En el curso de los dos meses siguientes a la fecha de aportación de los documentos justificativos a que se refieren los apartados anteriores de este artículo, se llevará a cabo la aprobación o reparo de la cuenta por la autoridad competente.

[5] **Regla 33.** Pagos a justificar para atender gastos de emergencias.

1. Cuando, conforme a la legislación vigente, se libren fondos a justificar para atender gastos de emergencia, la propuesta de pago podrá contabilizarse aunque no se cumplan los requisitos enumerados en el punto 2 de la regla 29.

2. La falta de presentación de la cuenta justificativa de este tipo de pagos no paralizará en ningún caso, cualquiera que sea el tiempo transcurrido, la emisión de nuevos libramientos a justificar a favor de la misma Caja Pagadora. No obstante, la oficina de contabilidad remitirá trimestralmente a los Centros Gestores de los correspondientes gastos, informe sobre la situación deudora de las cajas que hubieran dejado transcurrir más de seis meses sin presentar la cuenta justificativa de los gastos de emergencia atendidos con los fondos recibidos para este fin.

modo que pueda imputarse al presupuesto en que se devenguen los correspondientes gastos de las obras, servicios y suministros prestados en el mismo. Si no es aprobada dicha orden de pago, se habrían contraído con un tercero obligaciones no amparadas en una previa autorización y fiscalización de gasto, con infracción, de una parte, del proceso general de gasto. Lo que obligaría al órgano de contratación, ahora sí, a llevar ese gasto a convalidación del Consejo de Ministros.

La Quinta. Los perceptores de las órdenes de pago quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses (con algunas excepciones que alargan ese plazo a 6 meses- expropiaciones y pagos al exterior-), y sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente. Sin embargo este régimen no se aplica a las emergencias tal y como recoge la regla 33 de la operatoria contable. Así, no existe un plazo límite para que la caja pagadora justifique el libramiento por lo que, esa falta de justificación, no limitará la emisión de otros libramientos. No obstante, la oficina de contabilidad correspondiente realizará un control trimestral en forma de informe sobre la situación deudora de aquella caja pagadora que no hubiera rendido la cuenta librada "a justificar" para el pago de una emergencia en un periodo de seis meses.

La Sexta. Cabe deducir de lo reseñado hasta ahora y en orden a completar el expediente que los contratos de colaboración que se realicen para la ejecución de la emergencia deberá figurar al menos las siguientes circunstancias, tal y como ha recogido al Orden comunicada del Ministerio de Fomento de 9 de marzo de 2005:

a) Que el presupuesto asignado al contrato de colaboración se entenderá como máximo.
b) Que el sistema para el cálculo de los precios de las obras realizadas será el de costes y costas, conforme a lo dispuesto en el 178, en relación al 130 del Reglamento General de Contratación.
c) Que la colaboración del empresario contratado concluirá en el momento en el que el órgano de contratación lo determine, con extinción del contrato en esa fecha. A partir de este momento el resto del expediente se ejecutará de modo ordinario y se pagará en firme.

CONCLUSIÓN

Tal y como señala Jesús González Pérez en su libro sobre la ejecución del contrato de obra, *"existen sectores en la vida social en los que parecen darse cita las grandes cualidades del ingenio y del espíritu humano. Las obras públicas, son antes que nada, expresión máxima de la ingeniería y de la técnica desarrolladas por el hombre para vencer a las fuerzas de la naturaleza o arrancarles sus recursos o aprovecharlos"*. Sin embargo, de vez en cuando la naturaleza bien por sí, bien por la actuación humana, se rebela creando daños y alterando las condiciones normales de vida del hombre en forma accidental. El remedio que deba ponerse a esos hechos excepcionales requiere una actuación excepcional. La regulación del Derecho Administrativo no puede ser insensible a tales circunstancias, lo que obliga a buscar soluciones eficaces e inmediatas. Así se concibe la regulación de emergencia. Nacida para las obras y extendida al resto de la tipología contractual, como no podía ser de otro modo.

BIBLIOGRAFÍA

1. *Código anotado de contratación pública.* Rafael Domínguez Olivera. 2ª Ed. Editorial CIVITAS.
2. *La Ejecución del contrato de obra Pública.* Jesús González Pérez. Ed Hauser y Menet. 1983.
3. *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario.* Miguel Ángel Martínez Lago. Leonardo García de la Mora. 9ª Ed. Editorial IUSTEL.
4. Informe de la Intervención General de la Comunidad de Madrid de 7 de abril de 2010. Tramitación por la vía de emergencia de proyecto de obras ya elaborado.
5. http://contratodeobras.com. ■



La gestión en el sector público

Por **Juan Antonio Pagán Lozano**
Administrador Civil del Estado. XVI Promoción

En los momentos que vivimos, la gestión en el Sector Público es, más que nunca, repartir recursos escasos y dar servicios a los ciudadanos, garantizar sus derechos, facilitar el cumplimiento de sus obligaciones y reducir el gasto e impulsar la economía, todo ello, intentando hacerlo, con la mayor transparencia, eficacia y eficiencia posibles. Para conseguirlo, como todos sabemos, hacen falta una organización y unos profesionales de la gestión y de la Administración Pública, por ello, sorprende que entre las numerosas materias de discusión habituales en los medios, en torno a la crisis que vivimos, se hable bastante poco de esta organización y de los gestores profesionales de la "cosa pública".

La economía, la sanidad, la educación, el desempleo, las pensiones, la fiscalidad, los servicios sociales y la dependencia, la seguridad ciudadana, la política económica y financiera y la banca, son materias de análisis con opiniones contrapuestas, pero hay un tema que se olvida y que merecería discusión. Se refiere a las personas que llevan directamente la gestión de los asuntos detallados anteriormente, y a todo el sistema donde están integradas. Los funcionarios públicos y La Administración Pública.

Y es que una organización burocrática profesional es imprescindible para el mantenimiento del Estado del Bienestar y su exigencia de satisfacción colectiva y servicios públicos. Como expresaba Fuentes Quintana una Administración eficaz es condición necesaria para el desarrollo económico La burocracia profesional permite separar la gestión política y la administrativa, con el fin de lograr mayor objetividad disociando la tramitación de los factores personales, especializando funciones y garantizando unos derechos legales y formales para que todos seamos iguales ante la ley y ante su aplicación. Esto es transformar la acción comunitaria en acción social organizada racionalmente como nos indicaba Weber.

Y para que este sistema funcione, hace falta un conjunto de profesionales de diversos niveles y especialidades, que deben trabajar conjuntamente con los poderes políticos. Estas personas, en España, formamos un conjunto de casi tres millones, entre nuestras tres Administraciones, de las que unas 240.000 trabajamos en la Administración General del Estado. De los trabajadores de la AGE el 70% somos funcionarios, y el resto (un 30%), son eventuales, contratados e interinos. En las Administraciones Autonómica y Local, a pesar de los ajustes que se están haciendo actualmente, la proporción de funcionarios es inferior y la de eventuales mayor.

En diversas ocasiones se manifiesta la opinión de que la cantidad de empleados públicos es excesiva, pero si se estima que sobran trabajadores en el Sector Público, deberíamos preguntarnos quienes son los que sobran: ¿Creemos que sobran médicos?, ¿sobran enfermeras?, ¿sobran bomberos? ¿profesores de primaria, secundaria, formación profesional o universidad?, ¿sobran científicos e investigadores?, ¿secretarios y auxiliares de justicia?, ¿el personal que nos atiende en los centros de salud, las oficinas de empleo o las agencias de la Seguridad Social?, ¿sobran policías o guardias civiles? ¿o sobran los que con su trabajo diario de gestión administrativa, técnica y de organización, inspección, control y dirección hacen posible que lo demás funcione?

Estos interrogantes se deben plantear, porque los colectivos indicados mayoritariamente son de empleados públicos, normalmente funcionarios, imprescindibles para tener unos servicios que todos queremos. También suele ser un lugar común hablar de la ineficiencia de los empleados públicos, pero la

demostración de la falsedad de esta aseveración la tenemos en la Seguridad Social, que con normas y procedimientos claros es un modelo de eficacia en la gestión de afiliación, cotización y pago de prestaciones con unos gastos de administración inferiores al 0,5% de lo recaudado o abonado, ratio mejor que el de la banca o las empresas aseguradoras y unos tiempos cortos de tramitación de prestaciones. Y podemos poner muchos más ejemplos.

Los funcionarios públicos, de forma distinta a los políticos que o son elegidos por los ciudadanos o designados por sus partidos, son seleccionados mediante pruebas selectivas, lo que permite la universalización de la entrada a la Función Pública, y para acceder tienen que demostrar su cualificación profesional. En general, son profesionales disciplinados y sujetos a las normas, que actúan con objetividad y con dependencia orgánica y funcional pero no por lealtad ni dependencia personal. El sistema de funcionarios con carácter vitalicio, tras tener la titulación necesaria, realizar las pruebas selectivas correspondientes y la posterior formación (con controles y limitaciones) es garantía de su dedicación, lealtad a lo público e independencia respecto a intereses particulares. Y el sistema de directivos públicos que sean funcionarios, garantiza un nivel adecuado de gestión independiente del partido en el gobierno así como la normalidad en la transmisión del poder..

En las pruebas selectivas, cuyo contenido ha ido evolucionando para mejorar la medición de los conocimientos y la capacidad de gestión, decisión y en su caso dirección, un auxiliar compite, para superarlas, con una media de cuarenta por plaza en la Administración General del Estado, y un funcionario de cualquiera de los Cuerpos Superiores de la AGE (Administradores Civiles del Estado, Interventores, Abogados del Estado, Inspectores de Hacienda, Diplomáticos, Técnicos Comerciales, Inspectores de Trabajo, Arquitectos de Hacienda , Ingenieros de Caminos ....) se encuentra en una situación de quince o veinte candidatos por plaza con exámenes orales, escritos y prácticos ante un tribunal formado por profesionales de la Administración Pública y en el que sólo hay un 30% de miembros del cuerpo de funcionarios para el que se examina.

Hemos de tener en cuenta que, en la Administración General del Estado, tenemos cuerpos de funcionarios y funcionarios para cubrir las necesidades de la Administración Pública y un Cuerpo Superior especializado en la gestión y en la función directiva, no solamente en materia de personal, administración financiera o servicios comunes, sino de infraestructuras, servicios sociales , información, asuntos sanitarios o laborales, o cualquier otra materia objeto de la gestión pública Por todo ello, el personal eventual debería limitarse, con carácter extraordinario, a un número pequeño de puestos de confianza, pero es muy poco el que realmente se necesita por no haber funcionarios para la función que se desarrolla en cualquier nivel y sector del Servicio Público. El incremento del personal eventual es inversamente proporcional a la profesionalización del Sector Público y a su eficacia.

Decía Joan Prat, que los partidos políticos elaboraban sus programas y si llegaban al poder debían ponerlos en práctica, huyendo de populismos y de acuerdo con sus funcionarios de niveles superiores que ayudarían a marcar tiempos, poner límites y fijar procedimientos. El desencuentro o la descoordinación políticos-cuerpos de funcionarios son negativos para todos. Como se puede comprobar cuando las normas se aprueban sin analizar las dificultades o la imposibilidad técnica de aplicar algunos de sus preceptos, lo que siempre es negativo para la calidad de la gestión.

A los empleados públicos hay que saber motivarlos. Hay que exigirles en el desempeño de su función, pero también darles capacidad de decisión, confiar en ellos, mejorar sus procesos de selección, así como de formación y de incentivación, intentando generar una ilusión por su trabajo que han ido perdiendo. En general es preciso separar la decisión política de la gestión administrativa encomendada a los profesionales y avanzar más en la profesionalización de la Administración Pública. Porque la Administración Pública debe ser un motor de cambio y como decía Unamuno: "Sólo so progresa cuando se cambia".

En resumen, una democracia real necesita una burocracia pública con funcionarios públicos reclutados y formados de manera correcta eficaz y objetiva que sean servidores del Estado, aunque sigan las directrices del poder político pero siempre dentro de la legalidad vigente. Pero la democracia, como ha expresado Díez Nicolás tendrá problemas si tenemos empleados públicos sin un correcto proceso de selección y sin la formación y motivación suficientes. ■

Comentario de urgencia ante el informe de la CORA

Por los **Administradores Civiles del Estado** del **Ministerio de Fomento**

OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

El informe presentado al Consejo de Ministros sobre , elaborado por la Comisión de Reforma de [CORA] supone un intento del actual ejecutivo de presentar ante la opinión pública "resultados" en esta materia, al tiempo que presentar ante las instituciones europeas un extenso abanico de "reformas" del sector público en el sentido más amplio para ganarse la "confianza" de la Comisión y de la llamada "troika".

Con carácter general cabe hacer algunas observaciones:

1. El documento contiene una serie de medidas en orden a una mayor racionalización y mejora del funcionamiento de las Administraciones Públicas, con las que no se puede estar en desacuerdo. Administrar es adaptarse a las exigencias del momento y hoy en día es una demanda-clamor de los ciudadanos la reforma y adaptación de las Administraciones públicas a las circunstancias impuestas por la crisis.
2. El documento no va dirigido sólo a del Estado [AGE], sino que se dirige al conjunto de las administraciones del país (central, autonómica y local) y del sector público. Y es ahí donde radica su principal fallo. Está concebido desde la óptica de la jibarización de la cabeza de la administración y de la "*recentralización*" hacia ella como hilo conductor para la solución de los males de nuestra administración. En el camino olvida que somos un Estado compuesto y que, por consiguiente, no se puede obviar la existencia de las CCAA y de los EELL. No sólo sus competencias están respaldadas constitucionalmente y en su respectivos Estatutos de autonomía, sino que el número de entes es entre 5 y 40 veces mayor (de los 21.437 sólo 451 pertenecen a la AGE, las CCLL y las CCAA).
3. El documento peca de estar elaborado desde la óptica del gasto: el tamaño, la multiplicidad de organismos, la duplicidad de instancias administrativas para la misma competencia, de administraciones, de entes, de fundaciones, olvidando el porqué del ejercicio de las competencias, la prestación y la ordenación misma de los servicios de cara a los ciudadanos. La utilidad de un servicio público no se mide sólo en términos de gastos e ingresos. Si fuera así, no existirían servicios esenciales como la sanidad, la educación y ciudadano valora el servicio y la utilidad que le procura, y no sólo el gasto.
4. El olvido de los ciudadanos, de las personas y de los empleados públicos es clamoroso: las referencias que el documento contiene en este sentido son para recordar las limitaciones a sus derechos salariales o de permisos y licencias, con inclusión de alguna referencia literaria a la posibilidad de hacer una mejor función pública futura.
5. El documento termina siendo un gran brindis al sol. Desde el punto de vista de la publicidad, ha tenido gran pegada el tratamiento de temas como el de la cría caballar y el consejo de la juventud de España, que quedan eliminados; pero introduce referencias espurias a muchos otros organismos que se suprimen y que son engañosas porque ya no existían más que sobre el papel. Y sobre todo, tal y como se mencionaba en el punto segundo, porque en España existen 21437 entes públicos, de los que solo 451 pertenecen a la AGE, las CCLL y las CCAA. Ante semejantes cifras, las propuestas del Gobierno parecen ridículas, sobre todo teniendo en cuenta la escasa capacidad de "influir" sobre la masa de entes públicos dependientes de las otras administraciones públicas. Esto deja en vía muerta la aseveración de la Vicepresidenta en la presentación del informe cuando dijo: "Ha

llegado la hora del sacrificio de los políticos". Para ello, haría falta reformar los 21.000 entes que suman las CCAA y Entes Locales, verdadera parte grasa de las Administraciones Públicas. Adelgazar la cabeza, la AGE, con sólo 451 entes, tiene un límite.

6. El documento incluye referencias a las reformas de otras Administraciones Públicas: la canadiense (de 1993, ejemplo diacrónico), la francesa (2007) y la británica (2010). Nótese no obstante, que las reformas que menciona son en su mayoría de menor calado, agresividad e importancia, que las actuaciones ya realizadas en España ... ¡antes del informe de la CORA! Léase: rebaja de sueldos, congelación de empleo público, refundación de entes y fundaciones, eliminación de moscosos etc.
7. Finalmente, quizá el mayor inconveniente del documento es que carece de un modelo previo de qué tipo de administración y sector público queremos para nuestro país. Eso lo convierte en un documento pragmático que trata de parchear la organización y el funcionamiento de nuestras administraciones públicas solo desde la óptica del gasto público.

OBSERVACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS FUNCIONARIOS

En la parte de medidas estratégicas en materia de empleo público, existen dos referencias a los cuerpos generales y a los así denominados en el documento "cuerpos de personal funcionario que elaboran funciones críticas" (p. 83 y 84).

El documento avanza que los cuerpos de la AGE se dividirán en dos tipos: los generales ("que no tengan atribuidas competencias específicas, ni reservas de funciones y de puestos de trabajo y que a día de hoy sólo pueden ser CSACE y OO. AA) y los críticos con reserva de puesto (donde todo cuerpo luchará por serlo: TECOs, Diplomáticos etc.) no sólo en su ámbito ya reconocido sino más allá de él. Para ello:

1. Se establece que se "se avanzará en la elaboración de catálogos de cuerpos de personal funcionario que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica".
2. Y para los cuerpos generales, "una relación de puestos disponibles para prestar servicios en toda la AGE, con el objeto de atender las necesidades coyunturales que puedan plantearse en las distintas dependencias que la componen (...) [para] contar con una articulación más flexible de lo que es la adscripción del puesto a una unidad administrativa, rompiendo los encorsetamientos existentes.

La propuesta viene a ser una enésima repetición de la tradicional lucha corporativa entre generalistas y especialistas, nuevamente solucionada a favor de los cuerpos especiales. Es una vuelta a la



Administración decimonónica, es desconocer lo que es la Administración pública en estos momentos y supone una marcha atrás lamentable en la modernización de nuestras Administraciones.

Por ello proponemos:

Que se afronte de una vez por todas, más allá de hueras declamaciones y declaraciones vacías de contenido, la regulación de una auténtica función pública dDirectiva que acabe con la lacerante e injusta división corporativa que tan negativamente actúa en contra de la verdadera modernización del Estado.

Que, mientras no se desarrolle la función pública directiva y perviva la actual estructura corporativa, se establezcan las relaciones de puestos de trabajo con reservas de funciones gerenciales para los cuerpos generales (CSACE) y específicas para los especiales para evitar el vaciamiento de funciones y la competencia incontrolada de los diferentes colectivos. ■

Las bajas por enfermedad

Por los **Administradores Civiles del Estado** del **Ministerio de Fomento**

INTRODUCCIÓN

De un tiempo a esta parte y con la excusa de la crisis los funcionarios sólo vemos disminuir nuestros derechos. Vacaciones y moscosos se fueron por el sumidero del ahorro, cuando todos sabemos que nadie nos sustituía en esos días, así que no había ahorro alguno al quitarnos los días extras. Quizá si nos hubieran preguntado y tratado como seres civilizados, en vez de hacerlo como si fuéramos unos aprovechados, nosotros hubiéramos señalado la necesidad de reducir el número de mocosos extra (los canosos), sin necesidad de atentar contra los 4 días extras de vacaciones según antigüedad, que no hacían mal a nadie, ni de los 6 moscosos que no eran nada más que un pago en especie por los meses terminados con 31 días y en los que ese día extra no está contemplado en el sueldo.

Sin embargo, con ser eso lamentable, de todos los ataques perpetrados contra los funcionarios, el peor, sin duda, por su saña y sinsentido sea el de descuentos por enfermedad. La tarea de todo dirigente de , lo mismo que el de cualquier empresa privada, es confiar y motivar a sus trabajadores. Si alguno está enfermo, bastante desgracia tiene como para ensañarse con él y decir, en un alarde de despropósito, que se va a lograr un ahorro con su enfermedad y salud. Si con esta medida se quería acabar con los abusos, se han equivocado. Los caraduras profesionales siguen existiendo; la dirección de los funcionarios ha hecho dejación de su tarea de inspección de la actividad para sustituirla por la regulación de una medida en la que paguen justos por pecadores. No se ha arreglado nada con ella, y se ha enfadado a todos. En un estudio realizado por FEDECA, de 100 empresas que tienen un tamaño similar, 97 aseguran a sus empleados para pagar esos días de baja y no agraviar a los enfermos.

Sobre este asunto nos vamos a referir en el siguiente estudio. Analizamos de un lado la legislación y en otro apartado exponemos una serie de ejemplos absurdos sobre las consecuencias de esta legislación.

LEGISLACIÓN VIGENTE

Hasta el año 2012, la regulación partía en su origen del art. 69 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, cuyo apartado primero establecía *"1. Las enfermedades que impidan el normal desempeño de las funciones públicas darán lugar a licencias de hasta tres meses cada año natural, con plenitud de derecho económicos. Dichas licencias podrán prorrogarse por períodos mensuales devengando sólo el sueldo y el complemento familiar".*

Posteriormente y en su régimen inmediatamente anterior a la situación actual el artículo) del Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad social de los Funcionarios Civiles del Estado, establecía un sistema de bajas que podemos resumir en lo siguiente:

a) Durante los primeros tres meses, la totalidad de las retribuciones básicas y de las retribuciones complementarias del funcionario en la misma cuantía a las que le correspondería en cada momento en su puesto de trabajo si no se encontrase en esta situación de incapacidad temporal, y con cargo a los mismos conceptos presupuestarios por los que se venían percibiendo dichas retribuciones.
b) Desde el cuarto mes percibirá las retribuciones básicas, la prestación por hijo a cargo, en su caso, y un subsidio por incapacidad temporal a cargo de de Funcionarios Civiles del Estado, cuya cuantía, fija e invariable mientras dure la incapacidad, será la mayor de las dos cantidades siguientes:

    1. El 80% de las retribuciones básicas (sueldo, trienios y grado, en su caso), incrementadas en la sexta parte de una paga extraordinaria, correspondiente al tercer mes de licencia.
    2. El 75% de las retribuciones complementarias devengadas en el tercer mes de licencia.

Esta situación se mantuvo hasta que el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio que adopta medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad establece un nuevo régimen en la materia, derogando el citado artículo) del Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad social de los Funcionarios Civiles del Estado, este nuevo régimen se concreta en su artículo noveno que literalmente reza:

1. *La prestación económica de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones Públicas y órganos constitucionales se regirá por lo dispuesto en este artículo.*
2. *Cada Administración Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias podrá complementar las prestaciones que perciba el personal funcionario incluido en el Régimen General de Seguridad social y el personal laboral a su servicio en las situaciones de incapacidad temporal, de acuerdo con los siguientes límites:*
    - *1º Cuando la situación de incapacidad temporal derive de contingencias comunes, durante los tres primeros días, se podrá reconocer un complemento retributivo hasta alcanzar como máximo el cincuenta por ciento de las retribuciones que se vengan percibiendo en el mes anterior al de causarse el día cuarto hasta el vigésimo, ambos inclusive, el complemento que se pueda sumar a la prestación económica reconocida por deberá ser tal que, en ningún caso, sumadas ambas cantidades, se supere el setenta y cinco por ciento de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse partir del día vigésimo primero inclusive, podrá reconocerse una prestación equivalente al 100% de las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.*
    - *2º Cuando la situación de incapacidad temporal derive de contingencias profesionales, la prestación reconocida por podrá ser complementada desde el primer día, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad.*
3. *Quienes estén adscrito a los regímenes especiales de seguridad social de mutualismo administrativo en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes, percibirán el cincuenta por ciento de las retribuciones tanto básicas como complementarias, como de la prestación de hijo a cargo en su caso, desde el primer al tercer días de la situación de incapacidad temporal* ***tomando como referencia aquellas que percibían en el mes inmediato anterior al de causarse la situación de incapacidad temporal****. Desde el día cuarto al vigésimo día ambos inclusive percibirán el setenta y cinco por ciento de las retribuciones*

tanto básicas como complementarias como de la prestación de hijo a cargo en su caso. A partir del día vigésimo primero y hasta el nonagésimo, ambos inclusive, percibirán la totalidad de las retribuciones básicas de la prestación por hijo a cargo, en su caso, y de las retribuciones complementarias. Cuando la situación de incapacidad temporal derive de contingencias profesionales, la retribución a percibir podrá ser complementada, desde el primer día, hasta alcanzar como máximo el cien por cien de las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

A partir del día nonagésimo primero, será de aplicación el subsidio establecido en cada régimen especial de acuerdo con su normativa".

La disposición adicional decimoctava del mismo Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio afirma literalmente:

"Al personal funcionario y laboral de del Estado y organismos y entidades de ella dependientes acogidos al Régimen General de o al Régimen Especial de de los Trabajadores del Mar, se le reconocerán los siguientes complementos en los supuestos de incapacidad temporal:

1º Cuando la situación de incapacidad temporal derive de contingencias comunes hasta el tercer día se le reconocerá un complemento retributivo del cincuenta por ciento de las **retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad***. Desde el día cuarto hasta el vigésimo, ambos inclusive, se reconocerá un complemento que sumado a la prestación económica reconocida por la Seguridad Social sea equivalente el setenta y cinco por ciento de* **las retribuciones que vinieran correspondiendo a dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad***. A partir del día vigésimo primero, inclusive, se le reconocerá una prestación equivalente al cien por cien de* **las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad***.*

La Administración del Estado determinará respecto a su personal los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificado el complemento pueda alcanzar durante todo el período de duración de la incapacidad el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica.

2º Cuando la situación de incapacidad temporal derive de contingencias profesionales, la prestación reconocida por la Seguridad Social será complementada durante el período de duración de la misma, hasta el cien por cien de las retribuciones que viniera percibiendo dicho personal en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

3º La presente disposición surtirá efectos en los procesos de incapacidad temporal que tengan inicio transcurrido tres meses desde la entrada en vigor de esta norma".

Como se puede apreciar de lo resaltado en los citados artículos la cuantía a percibir durante la situación de incapacidad temporal durante los primeros noventa días se calcula mediante la aplicación de unos porcentajes, que varían según la duración u origen de la baja, a las retribuciones que se vinieran percibiendo en el mes anterior al de causarse la incapacidad.

Tal situación se reproduce en el caso de que las bajas tengan como origen una intervención quirúrgica. Así, el apartado 5 del mismo artículo noveno del Real Decreto-Ley 20/2012, señala:

5. Cada Administración Pública podrá determinar, respecto a su personal, los supuestos en que con carácter excepcional y debidamente justificados se pueda establecer un complemento hasta alcanzar, como máximo, el cien por cien de las retribuciones que vinieran disfrutando en cada momento. A estos efectos, se considerarán en todo caso debidamente justificados los supuestos de hospitalización e intervención quirúrgica.

En ningún caso los funcionarios adscritos a los regímenes especiales de seguridad social gestionados por el mutualismo administrativo podrán percibir una cantidad inferior en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes a la que corresponda a los funcionarios adscritos al régimen general de la seguridad social, incluidos, en su caso, los complementos que les resulten de aplicación a estos últimos.

En ambos casos, insistimos en subrayar que la forma de cálculo se realiza sobre el sueldo del mes inmediatamente anterior al que se produce la baja, lo que determina que cualquier variación en las retribuciones que se produzca durante el periodo posterior al de la baja no podrá ser tenido en cuanta durante la duración de la misma sea por enfermedad común o por intervención quirúrgica. Lo que tiene consecuencias evidentes en el sueldo de los funcionarios más allá de las que en un primer golpe de vista pudiera parecer.

SITUACIONES QUE PODRÍAN GENERARSE

Expondremos a continuación una serie de ejemplos que podrían producirse con la nueva situación. Algunos ya han acaecido. Ignoramos si estos efectos perversos de la aplicación literal de la norma eran los queridos por el legislador.

Ejemplo 1:

Si un funcionario se pone enfermo en marzo, mes en el que por ejemplo, cumple un trienio, las retribuciones que le corresponden son aquellas que se calculen como un complemento sobre el sueldo del mes de febrero, con lo que además del descuento por enfermedad, según el sistema señalado en el artículo, tampoco cobrará el trienio. Si esa baja es por intervención quirúrgica, al calcularse su retribución como un complemento elevado al 100% de su retribución del mes de febrero, tampoco cobrará el trienio que le correspondería percibir en marzo; y si su situación de prolonga en el tiempo dejará de recibir la cuantía correspondiente al trienio, hasta que no se reincorpore. Por supuesto, una vez se incorpore ya curado, no recibirá esas cuantías como atrasos. Simplemente las habrá perdido para siempre. Lo que no sólo es un agravio comparativo con aquel funcionario que tenga "la suerte" de no enfermar en un mes en el que no haya variaciones en su sueldo, sino que es un auténtico despropósito.

Ejemplo 2:

Si un funcionario ocupa un puesto de trabajo de nivel 30 hasta el 31 de marzo, día en el que es cesado, y durante el mes de abril, ya ocupando un puesto de nivel 28, sufre una enfermedad que le impide acudir a trabajar durante 10 días, sea por contingencias comunes o por efecto de una intervención quirúrgica, su sueldo se calculará sobre sus emolumentos percibidos en el mes anterior, es decir, cuando era nivel 30. Eso quiere decir, que tras ser cesado, si se pone enfermo ganará más que si sigue trabajando todo el mes en su nuevo puesto de nivel 28.

Ejemplo 3:

Puede ocurrir lo contrario, un funcionario de nivel 28, el día 31 de marzo es nombrado nivel 30 y cae enfermo durante un periodo de 5 días. Sus emolumentos ese mes serán los correspondientes a un nivel 28 menos el descuento. Si además ese mes cumplía un trienio, que se despida en pensar que la vida y la Administración son justas.

Ejemplo 4:

Pensemos en un funcionario de subgrupo A2 que acaba de aprobar las oposiciones del subgrupo A1 y que justo el mes que se incorpora al puesto de su nuevo subgrupo cae enfermo. Además ese mes cumplía un trienio. Como todo sabemos los trienios en tránsito entre dos grupos se cobran por el superior. Ese funcionario no cobraría su trienio puesto que cobraría su sueldo del puesto que ocupaba en el subgrupo A2 y no se le reconocería el trienio hasta el día de su incorporación. Desconocemos que consecuencias tendría tal situación para el cómputo de sus trienios futuros.

CONCLUSIONES

El sistema de recortes salariales en las bajas por enfermedad de los funcionarios:

a) No tienen un equivalente generalizado, ni siquiera mayoritario, en las empresas privadas. Lo que supone una situación de grave desventaja de los funcionarios frente a otros trabajadores.
b) Se trata de una medida que por su aplicación no es igualitaria. Trata de manera desigual a unos funcionarios frente a otros en virtud de la aleatoriedad del día en que caigan enfermos.
c) Se habla de ahorro, y efectivamente se reduce el gasto, pero a costa de hacer caja con la salud de los empleados públicos. Lo que en términos sociales e históricos supone volver a finales del siglo XIX cuando el trabajador estaba desprotegido frente a determinadas contingencias. ■

El ciclo

Por **Salomón Salieri**

Salomón Salieri es el pseudónimo con el que un querido compañero ha querido darnos una visión irónica y aguda que disecciona una situación muy habitual en la Administración Pública.

El nuevo Director General –extranjero recién llegado ejerciendo de anfitrión de indígenas administrativos– recibe a Roberto Aldana, Secretario General de la organización, número dos de facto, frustrado candidato en la sombra, opción interna de manual superada por la preclara visión estratégica y altura de miras del Ministro, adusto receptor durante semanas de ambivalentes palmadas en la espalda de sus compañeros, de felicitaciones anticipadas por un nombramiento que nunca llegó que trataban de ser contrarrestadas con un esforzado "yonotengoningunaaspiración".

El recién estrenado Director intenta reducir distancias invitándole a café, también a pastas que son rechazadas con la palma de la mano abierta en posición de saludo siux. Le ofrece asiento con gesto de imperativo categórico en el cómodo sillón de dos plazas, introduce en el café los dos terrones que deduce ha mascullado y se esfuerza por buscar un término medio creíble entre la sinceridad y la cercanía invirtiendo un protocolo que Aldana pensaba que estaba llamado a protagonizar.

Durante varios días la lengua de Aldana ha esperado paciente y discreta, en su cavidad natural, escoltada por una rígida formación dental, a que sus superiores jerárquicos decidieran. Estos fueron informados de la decisión tomada (el jefe supremo no ha sido el elegido) y, encerrados en el cráneo, los sesos se han devanado y discutido como reaccionar, embridando la abrupta espontaneidad de su deriva vísceral, presta a saltar. La deriva racional templa el debate interno y analiza las principales opciones que se presentan:

- "Enviarle a escardar cebollinos por usurpador de lo ajeno". En su apoyo se decanta el Hemisferio Cerebral subordinado a los designios de la sempiterna "dignidad".
- "Tener presentes los próximos pagos de hipoteca". Son visualizados como una baraja de cartas que pasa de mano en mano.

Finalmente, la última subida del Euribor decanta la balanza y la lengua obedece con profesionalidad aunque con una cierta –y preocupante por lo reiterado– precipitación los dictados de su órgano superior: "yasabesquepuedescontarconmigoparaloquedesees".

Segundos después de que Aldana abandone el despacho con expresión resignada el nuevo Cargo estamental empieza a adoptar las primeras órdenes y decisiones. A cambiar el mundo. Hay que empezar con pequeños gestos. La cortina está subida (la baja). No hay baño en el despacho: se conjura para hacer obra a la mayor brevedad (Las genuflexiones frente a la biología no deben ser de dominio público). Llama a su Secretaria que ante sus preclaras órdenes le escruta y titubea en el esfuerzo de evitar mostrar sensación de cercanía o de distancia excesiva. Tiene que encontrar de nuevo el espacio intermedio más adecuado.

Encara un triunfal paseíllo por sus nuevas posesiones acompañado de sus subalternos administrativos, listo para la suprema suerte que ya ha llegado, atento a la embestida de los morlacos que acechan desde el exterior y el interior, recopilando información verbal y gestual, alimentando ya dos archivos mentales que empiezan a registrar los nombres respectivamente de los que le miran a la cara mientras le hablan y los que no.

El público observa a un torero transitorio por definición. Cuanto más lejos esté de la cima de la pirámide, del ruedo público, menos implicado se encontrará el espectador con la faena y más distanciado por la constancia de encontrarse frente a un interino de cajón. El, por su parte, consciente de que el paseíllo va a resultar el único contacto con muchos subordinados y víctima de la necesidad de que el poder

de la gloria sea combinado con la atracción de ser querido se esfuerza en un titánico ejercicio de hipnosis Express y se arrima todo lo que puede.

Vuelve al despacho convencido de que su advenediza palabra ahormará el mundo. Tiene que hablar. Ha leído con urgencia a un par de gurús de Management y lo lleva interiorizado: la clave es la comunicación. La esencia del directivo. La palabra. Lo dicen los manuales y ya se sabe que hacer en caso de duda. Convoca a su equipo en la sala de juntas que ocupa su sitio en un tiempo cercano al record olímpico de los 400 metros.

En primer lugar dictaremos una orden interna de austeridad en los gastos.

Primera frase. Primer objetivo. Una Orden, un texto, un dique monolítico tradicional para reducir los gastos del ministerio. Una acumulación de palabras llamadas a resistir frente a las oleadas de dispendio de fondos. Magia potagia: la palabra. La eficacia de un muro de trazos capaz de contener las filtraciones económicas. Ignorando que esboza una celosía de rasgos sinuosos por cuyas rendijas se filtrará la realidad volátil. Impresa pero palabra al fin. Inconsciente de que ya en la A tiene un triangulo por el que se escapa el despilfarro, la U canaliza la malversación, la S intenta asir lo inaprensible. Pero lo intenta, porfía y ya piensa en su mampara de negro sobre blanco en el Diario Oficial espigada de palabras imprescindibles:

CONTROL
RESPONSABILIDAD
ETICA

Demasiados espacios para que el esforzado albañil pueda garantizar impermeabilidad total.

Ya ha decidido, por otra parte, el orden de obligada coreografía que reproduce el cambio de cara: reestructuración de la unidad, ceses y nombramientos. Pasos de baile que suceden a los iniciales de toma de posesión, incorporación al despacho y paseíllo.

Entra Iranzo –uno de los jefes de área– enfrentado, sordamente –nunca abiertamente– con el Subdirector. Le clava una mirada de Búster Keaton subrayada por un fangal de ojeras. Quería compartir contigo la alegría general por tu incorporación. Muchas gracias. Hay cosas que deberían cambiar. Últimamente la Unidad estaba perdiendo el Norte. Cuenta, cuenta.

Una lealtad incondicional con sus antecesores sería letal. Sabe que solo puede edificar su permanencia sobre un mínimo cimiento de traición que le desmarque del predecesor.

Por su parte Roberto, el Secretario General, vuelve a su despacho, llama a su hombre de confianza –Iranzo– despachando en ese momento con el Director los dulces que no ejecutó. Ahora no está en el despacho, le dice su Secretaria. Llama entonces a Quetzalc tl, la serpiente emplumada, al que legendarias y nunca confirmadas fuentes ubican en la unidad tras no haber superado la ultima prueba de selección para incorporarse al staff de un programa del corazón. Siempre dispuesto a participar en cualquier ejercicio de disección ajena. Un cirujano vocacional reconvertido en técnico que le ayuda al desahogo Comparte criticas sobre el recién llegado que frasea con agilidad de gimnasta rumano del infundio.

Entra la titubeante Secretaria de nuevo. El Director quiere compartir la alegría. Está alegre, todos tienen que estar alegres. A la una hay copa. Convocatoria urgente vía correo electrónico. Unas cervezas y unos canapés que son engullidos como si concentraran el programa de objetivos del recién llegado.

Sobrevuela la sombra del predecesor. Del desahuciado. Desterrado en su domicilio y estupefacto ante el hecho de que tras su marcha no se haya inmolado el personal con su desaparición como un pueblo desorientado tras la desaparición de su faraón. Neutralizada la envidiable habilidad de hacer que los demás asumieran como suyas sus dificultades, la capacidad de comunitarizar sus problemas sin reciprocidad alguna. Percibiendo en soledad en su domicilio –ante el silencioso teléfono– como se había quebrado su capacidad de endoso.

Director y Secretario general se reúnen de nuevo al día siguiente para sellar tácitamente el armisticio entre campeón y aspirante. Intercambian la mirada de recelo de los condenados a entenderse. Agarrados recíprocamente de sus partes sonriendo y mascullando entre dientes. No, no nos vamos a hacer daño, colaboraremos juntos sin entusiasmo, como un viejo grupo de rock cuyos miembros se odian pero asumen que solo juntos tienen futuro.

El Director va recibiendo al resto de los funcionarios de mayor nivel. Porfiando por deducir cuales consideran a los problemas de la Unidad como ajenos y cuales como propios. Con quien se puede contar y con quien no. Elabora mentalmente la lista de los no comprometidos, de los Bartleby, de los herméticos habitantes de cuento y oficina que, adustos y silenciosos opondrán frente a los ruegos

de implicación de su superior un mero "preferiría no hacerlo" educado pero insuficiente.

Rehace durante las siguientes semanas los presupuestos y la plantilla de personal con prestancia marcial, crecen en frecuencia los despachos con Roberto Aldana y paulatinamente se adapta a la función. Resiste valeroso los embates de la tropa y recibe colaboración del personal de su Unidad con unánime profesionalidad y con desigual entusiasmo. Como en todo ecosistema los ritos de origen arcaico se transmiten de generación en generación y la dignidad sobrellevada durante meses explota con el prólogo de la Navidad, anterior incluso a la Lotería, las disputas por el reparto de las migajas de la gratificación. Cualquier reivindicación económica disfrazada hasta entonces bajo el celofán de la coartada de no haber cumplimentado las formas es sustituida por la incontestable pujanza del agravio comparativo.

Tras Navidad se cumplen seis meses. La política de racionalización y coherencia del Ministerio se encuentra a pleno rendimiento. Los pasos de la coreografía están siendo ejecutados rítmicamente: orden de austeridad, nombramientos y ceses que no afectan al imprescindible Secretario general, reestructuración de presupuestos, programa de contratación, plan informático, esbozo de plan estratégico. Abre un periódico digital al llegar al trabajo. Nadie le había avisado: fotografías del Ministro en plena juerga hace un año dejan vislumbrar una barrigota trabajada. Un orondo cachorro de partido que ocupa el espacio de un armario de tres cuerpos reconvertido por la magia del formato binario en una portada digital.

Los acontecimientos se desencadenan. Tres días después el Ministro es relevado en un cese disfrazado de dimisión "para no perjudicar al Gobierno". La Subsecretaria también, paquete completo. No pasan ni tres horas. El Director es llamado al despacho de la nueva Subsecretaria que le recibe con café y dulces y comienza a agradecerle algo (es posible que los servicios prestados). No escucha siquiera una exposición superflua pero fluida y sin interferencias que si estuviera escrita se ahorraría pasando las páginas con un dedo húmedo hasta llegar al fallo de una Resolución que ya conoce y que debe completar con una retirada digna, sin cuchufletas. Lo escucha desde la lejanía y responde en tono algo estropeado. Si, colaboraré con mi sustituto en todo lo que sea necesario. Ayudaré a Roberto en todo lo que quiera, claro que es una solución de continuidad con la política del Ministerio, por supuesto que los imperativos de la política prevalecen. La lengua hace su trabajo automáticamente mientras que el ejército de sesos descansa sorprendido por la eficacia de la babosa rosa que símultáneamente –y con la ayuda del ejercito de perlas de marfil amarillento que la protegen– se deleita con el sabor de una de esas galletas danesas tan ricas que el ya ex Director había dejado de comer hace años porque le disparaban el colesterol. ■



Nuevo Portal de la Asociación del CSACE

Por **Patricia de las Morenas Ferrándiz**
Administradora Civil del Estado. XLV Promoción

La Junta Directiva de la Asociación del CSACE en su defensa y fomento de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus miembros ha procedido a la modernización de su página web implantando un Portal lo que supone su modernización tanto desde el punto de vista tecnológico como del diseño y contenidos.

El nuevo Portal de la Asociación esta en la dirección de la asociación:

http://www.administradoresciviles.org/

El proyecto la renovación incluye la imagen corporativa de la Asociación con el diseño de un



logo que aparecerá en todas las comunicaciones institucionales realizadas. A estos efectos se ha utilizado como inspiración el sello de correos que reproduce el emblema del CSACE y que está en circulación desde el 12 de noviembre de 2012, con una tirada de 300.000 ejemplares y un valor postal de 0,85€ Finalmente el logo se ha seleccionado por votación entre los asociados entre las siguientes dos opciones:

ASOCIACIÓN DEL CUERPO SUPERIOR DE ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO

ASOCIACIÓN DEL CUERPO SUPERIOR DE ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO

El Portal dispone de herramientas que redundarán en una información permanentemente actualizada y la posibilidad de una relación directa entre los asociados, entre estos y la Junta Directiva, y con terceras partes de interés constituyéndose a su vez en una plataforma eficaz al servicio de todos los Administradores Civiles del Estado (ACEs). La decisión técnica de construir la nueva web basada en un Gestor de Contenidos de software libre (producto Joomla!) es lo que permite disponer de funcionalidades más potentes y al mismo tiempo sencillas de utilizar por todos los asociados.

Al igual que en la anterior web, el Portal presenta la información más destacada sobre el Cuerpo, su historia y la Asociación, junto con las noticias relativas a nuestro Cuerpo, noticias de los Asociados y de todos aquellos asuntos de actualidad que son del interés de los mismos, además de información para los opositores, eventos próximos y los datos de contacto.

La principal novedad del Portal es que cualquiera de los Asociados puede proporcionar contenido, ya sean documentos (PDF, Word, etc.), artículos transcritos directamente en el portal, resúmenes de noticias, enlaces a otras direcciones (urls) de Internet, imágenes, información de eventos, contenidos clasificados por categorías para indicar en que menú y submenú se propone su publicación y todo ello de forma sencilla. En los documentos de "Preguntas Frecuentes", uno de carácter general y otro específico para los asociados, accesibles desde el propio Portal, se detalla pormenorizadamente como realizar todas estas acciones.

Esta nueva forma de trabajar todos los asociados a través del Portal es lo que permitirá disponer de contenidos permanentemente actualizados y con información relevante para los asociados y en la que los responsables de la Asociación solo deban revisar si el contenido es procedente y cuando y donde publicarlo, pero eliminando todo tipo de pasos intermedios dilatorios que no aportan valor y disuaden de aportar información de interés común.

Por lo tanto, cabe destacar que los usuarios del Portal se dividen en dos categorías principales:

- Visitantes o invitados
- Usuarios registrados



Los visitantes son personas que han navegado hasta encontrar el Portal y que pueden navegar libremente por todo el contenido aunque tienen restringido el acceso a cierto tipo de contenidos, reservados para los asociados. Las opciones a las que no tienen acceso remiten siempre al formulario de ingreso en el área privada.

Los Usuarios Registrados se corresponden con miembros pertenecientes a la Asociación dados de alta en el portal con un nombre de usuario y una contraseña, lo que les permite acceder al área restringida del sitio, con privilegios especiales no disponibles para los invitados. En el área privada de Asociados, los miembros encontrarán información pormenorizada de las actividades de la Asociación y de los servicios disponibles para los Asociados.

El acceso a la zona privada habilita a los usuarios la consulta información y contenidos específicos, así como el uso de herramientas y opciones no disponibles para los visitantes al Portal. A su vez los usuarios registrados se dividen en los siguientes grupos:

- Asociados
- Colaboradores
- Gestores
- Administradores

Todos los **asociados** pueden consultar el contenido completo del Portal y además pueden proporcionar contenido al Portal, esto es, siempre podrán editar, revisar y cambiar sus propios contenidos.

El grupo de **asociados colaboradores** pueden editar y revisar cualquiera de los contenidos proporcionados por el resto de asociados, mejorando todo el proceso de generación y validación de nuevos contenidos.

El grupo de **asociados gestores** son los responsables de autorizar la publicación de los contenidos en el Portal, para lo cual pueden editar, revisar y autorizar la publicación de la información aportada por el resto de asociados. Estos usuarios se ocupan de organizar los contenidos y decidir cuando un contenido debe ser ya eliminado o pasado al histórico.

Los asociados con perfil de **administradores** tienen permisos para acceder al módulo de administración y modificar la configuración del Portal, pueden consultar la información personal de los asociados, cambiar perfiles, remitir correos masivos a los asociados y proponer encuestas sobre temas de interés.

En resumen, los asociados, en función de su perfil, pueden realizar todas o parte de las siguientes tareas:

- Consultar contenidos restringidos que aparecen visibles en sus respectivas opciones de la barra del menú principal
  - Lista de asociados
  - Boletines
  - Documentos de la Asociación de circulación reservada a asociados
  - Noticias específicas del cuerpo
  - Nombramientos y ceses de miembros del cuerpo
  - Documentos de Fedeca de circulación reservada a asociados
- Aportar contenidos al Portal en cualquier sección, vía ficheros en cualquier formato, enlaces a noticias externas o directamente en el editor del portal

- Editar los contenidos responsabilidad del usuario
- Publicar nuevos contenidos
- **Acceder al área de movilidad profesional para dar publicar y consultar vacantes en las AAPP** dadas de alta por los propios asociados
- Aportar Sugerencias
- Dar de alta eventos
- Editar el perfil propio
- Acceder directamente a Linkedin al grupo de Administradores civiles (icono a la dcha de la pantalla)
- Verificar datos de los asociados (perfil administrador)
- Mandar correos masivos (perfil administrador)
- Generar encuestas (perfil administrador)

Todo asociado registrado en la anterior web dispone de un usuario ya creado en el nuevo portal, de forma que el acceso es inmediato.

En la casilla "usuario" de la opción "Acceso Asociados" situada en la zona derecha superior de la pantalla se tiene que introducir la dirección de correo electrónico que figure en la lista de la asociación y al ser la primera vez que se accede a la zona restringida debe solicitar que le sea recordada la contraseña. En la misma dirección de correo electrónico facilitada se recibirá un enlace de activación, a través del cual se obtiene la contraseña para completar el proceso de registro. Dado que en este primer acceso al portal se remite una contraseña genérica se recomienda cambiarla por otra contraseña privada de forma que no asociados no puedan acceder ilícitamente.

Si al introducir su correo electrónico recibe un aviso de que no se trata de un usuario existente en la lista de asociados eso se debe a que usted no actualizó su correo electrónico al cambiar de puesto de trabajo. En este caso debe usted remitir los datos correctos al correo de la asociación "asociacion@administradoresciviles.org" y recibirá en la cuenta de correo su usuario y contraseña.

En exclusiva para los asociados se ha habilitado una encuesta para determinar el grado de satisfacción de los usuarios registrados con el nuevo Portal de manera que podamos ir incorporando sucesivamente las sugerencias y peticiones de nuevos menús y contenidos que vayamos recibiendo. Os instamos a todos a contestar a la misma de forma que recibamos el adecuado "feedback", pues con cada voto se actualiza el gráfico que muestra las opiniones recibidas.



*La empresa de infraestructuras y servicios informáticos "**AO Iberia**" se encarga de la infraestructura técnica del Portal y la empresa de diseño y desarrollo informático "**Bitbotbox**" ha sido la contratada para la programación del proyecto.*

ANEXO

Los distintos perfiles de usuario con privilegios especiales y los asociados asignados a los mismos son:

Usuarios Colaboradores:

- Amada de Juan
- Ana del Hoyo
- Blanca Ballesteros
- Carlota Ruiz Tortas
- Carmen Castañon
- Francisco Alvarez
- Gea Gómez de Pablos
- Jesús Fernández Caballero
- José Antonio Sánchez Quintanilla
- José María Caballero
- José María Pérez Rosado
- Juan Carlos Peláez-Llovio
- Maria Isabel Martín Benítez
- Pilar Suárez Morales
- Sofía Andrich
- Susana Crisóstomo
- Víctor Martín

Usuarios gestores:

- Emilio Viciana Duro
- Felipe Formariz Pombo
- Mercedes Rodríguez Arranz

Usuarios administradores:

- Julio Fuentes
- Luis Javier Fernández Abad
- Patricia de Las Morenas ■



Tecno Beats

Por **José María Pérez Rosado**
Administrador Civil del Estado. XXXVI Promoción

SENSACIONES

Cuando se habla de las aplicaciones de las TIC raras veces nos encontramos con referencias a las emociones que experimentamos cuando las utilizamos, mientras que este aspecto aparece con frecuencia en otros productos o servicios: la publicidad de un conocido centro comercial, por ejemplo, no nos ofrece ya devolvernos nuestro dinero si no quedamos satisfechos, sino que nos promete que "compraremos bien y nos sentiremos bien", mientras que una marca de coches de alta gama asegura que "te gusta conducir". Sin embargo, ningún operador de telefonía, reconvertido para aprovechar la magia de las siglas en "Operador 4G", pregona "disfrutarás pagando impuestos" o "te sorprenderás cuando llegue eso que compraste". Y es una pena, porque realmente el uso de Internet, la nube, la red, el "cloud" o como quiera que le llamemos conlleva nuevas sensaciones, como las que ahora querría compartir con vosotros.

Pensemos por ejemplo en la desagradable obligación de ponernos al día con Hacienda. Pues bien, por la magia de la informática y de Internet, esa engorrosa tarea se ha convertido para algunos de nosotros en algo casi fascinante. Veamos: de forma casi misteriosa llegan a nuestro ordenador los datos con nuestros ingresos y aquellos gastos, cada vez menos, que Hacienda nos consiente deducir. Para ello deberemos habernos conectado a Internet y, como si de un arcano se tratara, introducir caprichosas combinaciones de letras y números al estilo de un moderno "¡Abrete sésamo!". Los datos, así invocados, se incorporan como por arte de magia a un programa que los va introduciendo cuidadosamente en cada una de las casillas a las que están destinados. Un "¡Ale hop!" en forma de orden informática y ya tenemos negro sobre blanco el susto de ese año. Sólo queda pronunciar un último conjuro informático para que nuestro balance fiscal, debidamente firmado "electrónicamente", llegue a través de Internet a la Agencia Tributaria. ¡Mágico, ¿no?!

Atrás quedaron los tochos en papel prensa con las instrucciones para declarar, los formularios de color azul, los sobres con ventanitas transparentes, la calculadora digital, las tardes rellenando papeles, la firma hológrafa, el paseo hasta el banco, la correspondiente cola, la entrega de la declaración por triplicado, su sellado y la devolución al interesado. No cabe duda de que con Internet hemos vivido una nueva –y bastante más agradable– sensación.

Bien es verdad que el precio que pagamos en este caso no nos invita probablemente a revivirla hasta el año siguiente, pero tal vez no suceda lo mismo cuando uno hace frente a otra enojosa conveniencia: la de pagar una multa ... también por Internet. Este caso es bastante más simple: basta introducir unos numeritos, el importe de la receta y el número de nuestra tarjeta de crédito, para quedar en paz con el Ayuntamiento o con la Dirección General de Tráfico. Mucho menos doloroso que tener que hacerlo a través del banco y con la ventaja adicional de que nos evitamos la desagradable impresión de que al pagar la multa el cajero del banco nos observe como a un peligroso delincuente y esté a punto de llamar, para más precaución, al personal de seguridad.

Nuevas sensaciones que proporciona Internet, asociadas a su uso en una faceta, digamos poco agradable... ¿Qué sensación no viviremos cuando el resultado de la operación realizada sea recibir en casa ese disco que acabábamos de escuchar en la radio y que, a pesar de estar descatalogado, una avispada empresa, radicada no sabemos donde, nos ofrece de forma legal y con el pago al día de los derechos de autor? ¿Y si lo que nos llega a través de Internet es esa prenda que tan bien le quedaba al maniquí virtual de una tienda en línea que no tiene sucursales en España? ¿Y para qué hablar de la sensación que tenemos cuando volvemos a casa

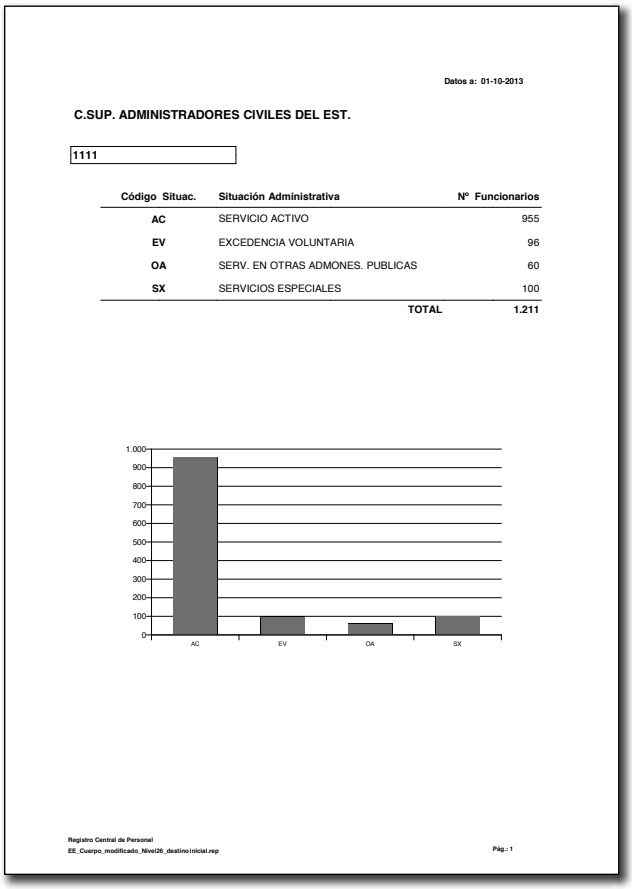
después de un viaje que ha resultado perfecto y que hemos organizado nosotros solitos con nuestro ordenador e Internet?

Están también esas otras sensaciones que no tienen nada que ver con el uso de la red para realizar actividades corrientes, como comprar o pagar. Pensemos, por ejemplo, en la sensación de abundancia que tenemos cuando utilizamos un buscador para localizar información en la red: la lista de resultados es interminable. Entre ellos es frecuente encontrar una referencia directa a lo que estamos buscando, lo que nos proporciona una indudable satisfacción. A continuación podemos acceder a la fuente original, sin intermediarios y de forma inmediata, otra nueva y agradable sensación: todo está en la red y a un clic de distancia. Como sucede con otras muchas invenciones que han transformado nuestra sociedad, nada de esto existía antes de la aparición de Internet.

Por supuesto que hay también sensaciones negativas en el uso de Internet, pero muchas veces esas sensaciones son causadas no por la red, sino precisamente por no poder utilizarla: es la frustración que experimentamos cuando la tecnología no funciona adecuadamente, la página web está "caída", la interfaz no está bien diseñada y no somos capaces de encontrar un dato importante o, finalmente, porque el elemento humano ha desaparecido hasta tal punto que ya no queda ni un alma ni un teléfono al que recurrir –a excepción probablemente de un sistema de menús basados en voz– cuando todo lo demás falla.

En conclusión, Internet nos ha abierto un mundo de posibilidades, y de sensaciones; sensaciones nuevas en las que apenas reparamos, pero que poco a poco van a ir permeando en nosotros de forma que contaremos inconscientemente con ellas al realizar cualquier actividad cotidiana, las exigiremos como usuarios o consumidores y, finalmente, no entenderemos que las cosas, antes, se hicieran de otra forma. Es la magia de Internet. ■

Estadística ACEs



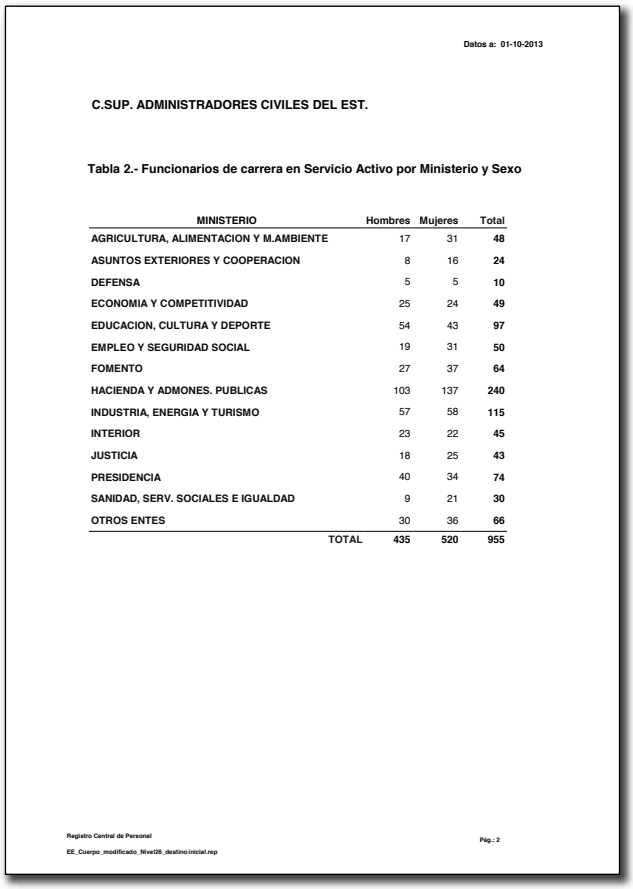
Datos a: 01-10-2013

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

1111

Código Situac.	Situación Administrativa	Nº Funcionarios
AC	SERVICIO ACTIVO	955
EV	EXCEDENCIA VOLUNTARIA	96
OA	SERV. EN OTRAS ADMONES. PUBLICAS	60
SX	SERVICIOS ESPECIALES	100
	TOTAL	1.211

Registro Central de Personal
EE_Cuerpo_modificado_Nivel26_destinoinicial.rep
Pág.: 1



Datos a: 01-10-2013

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

Tabla 2.- Funcionarios de carrera en Servicio Activo por Ministerio y Sexo

MINISTERIO	Hombres	Mujeres	Total
AGRICULTURA, ALIMENTACION Y M.AMBIENTE	17	31	48
ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACION	8	16	24
DEFENSA	5	5	10
ECONOMIA Y COMPETITIVIDAD	25	24	49
EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE	54	43	97
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	19	31	50
FOMENTO	27	37	64
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	103	137	240
INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO	57	58	115
INTERIOR	23	22	45
JUSTICIA	18	25	43
PRESIDENCIA	40	34	74
SANIDAD, SERV. SOCIALES E IGUALDAD	9	21	30
OTROS ENTES	30	36	66
TOTAL	435	520	955

Registro Central de Personal
EE_Cuerpo_modificado_Nivel26_destinoinicial.rep
Pág.: 2

Datos a: 01-10-2013

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

1111

26

DESTINO INICIAL

Tabla 2a.- Funcionarios de carrera en Servicio Activo - Nivel 26 - Destino Inicial por Ministerio y Sexo

MINISTERIO	1ª Posesión	Hombres	Mujeres	Total
ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACION	21/06/2013	1		1
DEFENSA	17/06/2013	1		1
ECONOMIA Y COMPETITIVIDAD	16/12/2009	1		1
ECONOMIA Y COMPETITIVIDAD	03/01/2011		1	1
ECONOMIA Y COMPETITIVIDAD	11/06/2013	1	1	2
ECONOMIA Y COMPETITIVIDAD	12/06/2013	1		1
EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE	12/06/2013		1	1
EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE	14/06/2013		1	1
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	10/01/2011		1	1
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	12/06/2013		1	1
EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	17/06/2013	1		1
FOMENTO	12/06/2013		2	2
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	28/11/2007	1	1	2
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	30/12/2010		1	1
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	12/06/2013	1		1
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	13/06/2013	1		1
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	14/06/2013		1	1
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	17/06/2013	1		1
HACIENDA Y ADMONES. PUBLICAS	19/06/2013		1	1
INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO	12/06/2013	1		1
INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO	14/06/2013		1	1
INDUSTRIA, ENERGIA Y TURISMO	17/06/2013		1	1
INTERIOR	12/06/2013	2		2
JUSTICIA	17/06/2013		2	2
PRESIDENCIA	12/06/2013	1		1
PRESIDENCIA	13/06/2013	1		1
PRESIDENCIA	24/06/2013		1	1
SANIDAD, SERV. SOCIALES E IGUALDAD	17/06/2013		2	2
OTROS ENTES	17/06/2013	1		1
TOTAL		16	19	35

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

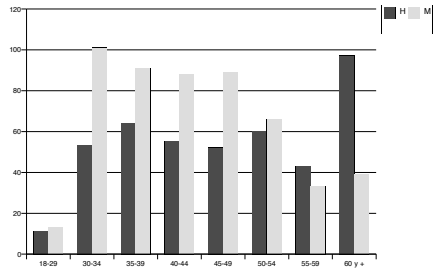
Tabla 3.- Funcionarios de carrera en Servicio Activo por Niveles

NIVEL	Hombres	Mujeres	TOTAL
24	5	3	8
26	32	40	72
27	3	3	6
28	126	164	290
29	68	108	176
30	201	202	403
TOTAL	435	520	955

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

Tabla 4.- Funcionarios de carrera en servicio activo por intervalo de edad

Intervalos Edad	Hombres	Mujeres	TOTAL
18-29	11	13	24
30-34	53	101	154
35-39	64	91	155
40-44	55	88	143
45-49	52	89	141
50-54	60	66	126
55-59	43	33	76
60 y +	97	39	136
TOTAL	435	520	955



C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

Tabla .- Funcionarios de carrera en Servicio Activo por Titulaciones

	Hombres	Mujeres	TOTAL
ARQUITECTO/A	2	1	3
DOCTOR/A		1	1
DOCTOR EN DERECHO		1	1
DOCTOR EN FILOSOFIA Y LETRAS	2		2
INGENIERO/A AERONAUTICO/A	1		1
INGENIERO/A AGRONOMO/A	3	4	7
INGENIERO/A DE CAMINOS,CANALES Y PUERTOS	14	1	15
INGENIERO/A DE MONTES	2		2
INGENIERO/A DE TELECOMUNICACION	2	1	3
INGENIERO/A EN INFORMATICA		1	1
INGENIERO/A INDUSTRIAL	2		2
INGENIERO/A NAVAL	1		1
INGENIERO MILITAR	1		1
LICENCIADO/A EN ADMON. Y DIRECCION EMP.	5	2	7
LICENCIADO/A EN CIENCIAS AMBIENTALES		1	1
LICENCIADO/A EN CIENCIAS BIOLOGICAS	1	1	2
LICENCIADO/A EN CIENCIAS DE LA INFORMAC.	3	3	6
LICENCIADO/A EN CIENCIAS ECONOMICAS		1	1
LICENCIADO/A EN CIENCIAS ECONOM. Y EMP.	22	11	33
LICENCIADO/A EN CIENCIAS FISICAS		1	1
LICENCIADO/A EN CIENCIAS GEOLOGICAS		1	1
LICENCIADO/A EN CIENCIAS MATEMATICAS	1		1
LICENCIADO/A EN CIENCIAS POLITICAS	16	8	24
LICENCIADO/A EN CIENCIAS POLIT. Y ADMON.	9	13	22

	Hombres	Mujeres	TOTAL
LICENCIADO/A EN CIENCIAS POLIT. Y SOC.	17	19	36
LICENCIADO/A EN CIENCIAS QUIMICAS	1	3	4
LICENCIADO/A EN CIENC. POLIT., ECON.Y C.	1		1
LICENCIADO/A EN COMUNICACION AUDIOVISUAL		1	1
LICENCIADO/A EN DERECHO	285	382	667
LICENCIADO/A EN ECONOMIA	6	3	9
LICENCIADO/A EN FILOLOGIA	3	4	7
LICENCIADO/A EN FILOLOGIA INGLESA		1	1
LICENCIADO/A EN FILOSOFIA		1	1
LICENCIADO/A EN FILOSOFIA Y CIENC.EDUC.	2	1	3
LICENCIADO/A EN FILOSOFIA Y LETRAS	15	16	31
LICENCIADO/A EN GEOGRAFIA E HISTORIA	9	18	27
LICENCIADO/A EN HISTORIA		3	3
LICENCIADO/A EN HISTORIA DEL ARTE	1		1
LICENCIADO/A EN INFORMATICA	1		1
LICENCIADO/A EN MATEMATICAS	1	1	2
LICENCIADO/A EN PERIODISMO	3	3	6
LICENCIADO/A EN PSICOLOGIA		4	4
LICENCIADO/A EN PUBLICIDAD Y RELAC.PUBL.		1	1
LICENCIADO/A EN SOCIOLOGIA		4	4
LICENCIADO/A EN TRADUCCION E INTERPRET.		2	2
LICENCIADO/A EN VETERINARIA	1		1
Sin Nivel	2	1	3
	435	520	955

Datos a: 01-10-2013

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

Tabla 5.- Funcionarios de carrera en Servicio Activo por provincias

Cod.Prov.Dest.	Prov Destino	Nº Funcionarios	%
02	ALBACETE	1	0,1
03	ALICANTE	1	0,1
06	BADAJOZ	1	0,1
07	ILLES BALEARS	6	0,6
08	BARCELONA	3	0,3
09	BURGOS	2	0,2
10	CACERES	1	0,1
11	CADIZ	1	0,1
14	CORDOBA	2	0,2
15	A CORUÑA	8	0,8
18	GRANADA	3	0,3
19	GUADALAJARA	1	0,1
20	GIPUZKOA	1	0,1
21	HUELVA	1	0,1
26	LA RIOJA	1	0,1
28	MADRID	785	82,2
29	MALAGA	3	0,3
30	MURCIA	5	0,5
33	ASTURIAS	4	0,4
35	LAS PALMAS	2	0,2
39	CANTABRIA	3	0,3
41	SEVILLA	10	1,0
45	TOLEDO	3	0,3
46	VALENCIA	9	0,9
47	VALLADOLID	3	0,3
48	BIZKAIA	2	0,2
50	ZARAGOZA	8	0,8
51	CEUTA	1	0,1
60	EXTRANJERO	84	8,8
	TOTAL	955	100,0 %

Datos a: 01-10-2013 **A1**

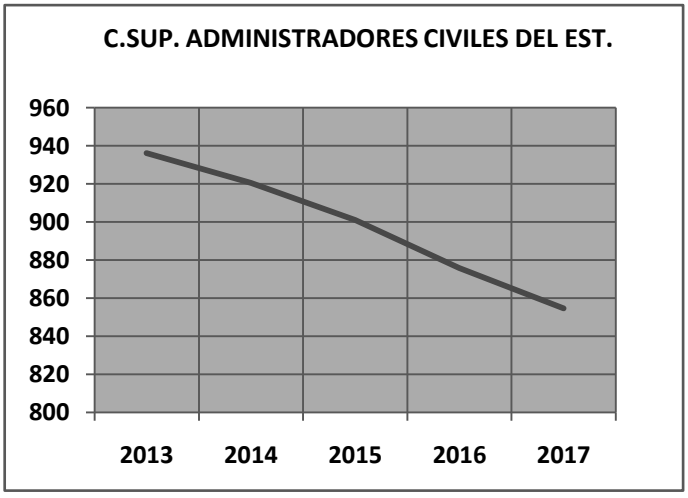
C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

Tabla 6.- Funcionarios de carrera en servicio activo por de edad

Edad	Hombres	Mujeres	TOTAL
25	1		1
26		1	1
27		2	2
28	6	4	10
29	4	6	10
30	9	11	20
31	11	16	27
32	10	23	33
33	9	17	26
34	14	34	48
35	15	20	35
36	16	20	36
37	11	21	32
38	11	19	30
39	11	11	22
40	13	22	35
41	10	14	24
42	5	19	24
43	14	17	31
44	13	16	29
45	7	15	22
46	1	17	18
47	12	21	33
48	10	17	27
49	22	19	41
50	10	19	29
51	6	20	26
52	22	11	33
53	12	6	18
54	10	10	20
55	8	8	16
56	10	4	14
57	7	5	12
58	10	9	19
59	8	7	15
60	6	11	17
61	7	3	10
62	13	5	18
63	12	3	15
64	8	6	14
65	16	3	19
66	12	3	15
67	9	2	11
68	11	2	13
69	3	1	4
TOTAL	435	520	955
Media edad	48,3	42,7	46,7

C.SUP. ADMINISTRADORES CIVILES DEL EST.

EVOLUCIÓN EECTIVOS SEGÚN TASA			
AÑO	**Previsión BAJAS**	**EFECTIVOS**	**Σ PERDIDA**
2013	19	936	19
2014	16	921	34
2015	19	901	54
2016	25	876	79
2017	21	855	100



O.E.P.	PLAZAS CONVOCADAS EN OEP		%
	SUPERIOR DE ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO	TOTAL SUBGRUPO A1	
2004	41	930	4,4
2005	60	998	6,0
2006	60	1.208	5,0
2007	45	1.513	3,0
2008	45	1.522	3,0
2009	38	445	8,5
2010	0	148	0,0
2011	30	352	8,5
2012	0	65	0,0
2013	30	217	13,8





ACEs