

## RECENSIONES

Ramió Matas, Carles. *Administración pública y crisis institucional: Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Tecnos, Madrid, 2015.

En la literatura académica sobre administración y gestión pública se acostumbra a publicar dos tipos de ensayos. Uno, el mayoritario, acostumbra a estar formado por áridas monografías académicas en el que se realizan aportaciones teóricas sobre el tema de estudio, con abundante aparato bibliográfico y escritas en la jerga habitual de nuestra profesión. Suelen ser textos plagados de buenas intenciones a respecto de la administración. Buscan innovar, reformar, modernizar, o transformar su funcionamiento. Su intención es perfeccionarla de acuerdo con algún modelo ideal de buen gobernanza, que investigando un poco tiene su origen en las obras de algún padre fundador de la ciencia de la administración como Weber o Wilson. Las aportaciones académicas que se apartan de este modelo como las de Herbert Simon, Vincent Ostrom o Martin Landau son citadas muchas veces con aprobación, pero rara vez incorporadas a las propuestas de actuación o reforma. Existe también un segundo género de escritos, minoritario, pero que no es infrecuente en nuestro ámbito de estudios. Es de aquellos que realizan una descripción descarnada de como funciona realmente la administración pública. Suele abundar en sátiras y críticas mordaces y acostumbra, por desgracia, a ser muy realista, pero no suele hacer propuestas positivas de cambio, o de hacerlas repiten propuestas tópicas y ya bien estudiadas en los estudios digamos más académicos. En España, por ejemplo, Alejandro Nieto ha escrito varios libros sobre el desgobierno y en Estados Unidos autores como C.N. Parkinson han satirizado sin piedad la administración burocrática de su país. Incluso en el ámbito de la literatura son frecuentes críticas en este sentido como las de Kafka o las de Pérez Galdós en *Miau* (esta última muy influyente pues influyó en la elaboración de un estatuto que dotase de estabilidad laboral a los funcionarios españoles).

El género al que pertenece la obra del profesor Ramió es nuevo, pues combina aspectos de ambos modelos, con un resultado muy satisfactorio, pues combina los mejores elementos de cada uno de estos modelos. Combina por un lado el rigor académico de uno de los mejores especialistas españoles en administración pública (y ya no son pocos como el ha documentado en otro de sus libros, *La extraña pareja*, también redactado en esta misma línea) con un estilo desenfadado y ameno, plagado de anécdotas personales fruto de su experiencia como profesor y gestor.

Como en su anterior libro el autor da mucha importancia a la cuestión de la profesionalización de la alta dirección pública y de los cambios que serían necesarios en su formación. Estoy especialmente de acuerdo en su idea de que el reclutamiento de la alta dirección no debe hacerse por méritos exclusivamente académicos y en su propuesta de valorar la experiencia profesional como un valor que debería ser tomado más en cuenta y por tanto la necesidad de prepararse y formarse en el desempeño del propio puesto. Hay muchos valores que son intangibles en el proceso de formación de un buen directivo público (carácter, habilidad negociadora, dedicación y vocación) y que al no ser puramente objetivables se descartan a la hora de la selección. Es una reivindicación en toda la línea del conocimiento tácito frente al formal, medido en títulos y certificaciones, algo muy poco común hoy día cuando se entiende por mérito sólo lo que es mérito medible y cuantificable, y que lleva a cientos de funcionarios a asistir a decenas de cursos con el consiguiente tiempo y esfuerzo perdidos en muchos casos sin interés para el desempeño de su trabajo, sólo para “sumar puntos”. Cambiar la forma en la que se entiende la administración pública, en la línea de lo propuesto por el profesor Ramió, sería sin duda un enorme avance en la mejora del desempeño de los organismos públicos. También me gustan mucho sus propuestas de reducir o eliminar el estatuto funcional en la mayoría de los casos y su detallado análisis de las formas de reclutamiento que se dan en entornos político-administrativos cercanos al nuestro, y que como en el caso belga difieren mucho del nuestro (allí son seleccionados como en la empresa privada, a través de empresas de cazatalentos especializadas). No es de recibo que la capacidad de estudio y de superación de exámenes sea la principal forma de valoración del mérito para el acceso a las administraciones públicas. No conozco a ninguna empresa privada que seleccione a su personal por tal sistema, ni que prime tanto el credencialismo como la administración pública (en España ni Bill Gates ni Amancio Ortega podrían dirigir un servicio en ninguna de nuestras administraciones por carencia de título universitario, a pesar de que evidentemente algún mérito para la gestión deberán poseer).

Pero no todo deben ser acuerdos, sino esto no sería una revisión académica. Me gustaría discutir dos aspectos que a mi entender podrían ser abordados de otra forma y que, por lo menos merecen discusión.

Uno se refiere al tratamiento que el autor hace de nuestro sistema político-administrativo al referirse a la escala a su entender pequeña de municipios e incluso de comunidades autónomas. Se lamenta el profesor Ramió (pag. 28) de la existencia de comunidades autónomas muy pequeñas y luego de un exceso de municipios pequeños, problema que las diputaciones pueden contribuir a mitigar. Este es un tópico muy repetido en nuestra cartesiana administración pública que hereda muchos de los males de

diseño de la administración pública francesa. Todo tiene que ser racional, no duplicado y tener una escala similar y adecuada. Pero estamos hablando de conceptos indefinidos, pues la escala será correcta o no para hacer algo, esto es cumplir unas determinadas competencias asignadas, y según se cambien esas competencias la escala será o dejará de ser correcta. Siempre se discute la escala y nunca se discuten cuales deben ser las competencias asignadas y, entiendo que es eso mismo lo que debería ser urgentemente revisado. Porque tiene que tener cada ayuntamiento unos servicios determinados a prestar en exclusiva, y no puede arrendarlos a otras administraciones o hacer uniones temporales de ayuntamientos para una infraestructura determinada? Recordemos que los estados europeos tal cual existen no tienen ninguna lógica de escala. Existen desde estados diminutos con unas pocas decenas o centenares de miles de habitantes y estados más grandes con decenas de millones, pero todos son viables a su manera y no soy capaz de percibir en que afecta a la calidad de vida de un ciudadano o a la calidad de su democracia el vivir en un estado pequeño como Luxemburgo (del tamaño de la provincia de Pontevedra) o en uno grande como Alemania. Se dirá que Irlanda por ejemplo no tiene escala suficiente como para tener un submarino nuclear y el Reino de España si, pero la pregunta debería ser si hace falta tal submarino, no si se tiene la escala apropiada. Los ayuntamientos cuanto más grandes más necesidades se plantean como grandes infraestructuras, que ni se plantean en los pequeños. Más tamaño puede llevar a más gasto no a menos. Países que cuentan con ayuntamientos grandes como Portugal o Grecia no son ejemplos de buena gestión municipal y Alemania con su inframunicipalismo parece hacerlo algo mejor. Curiosamente administraciones muy barrocas y recargadas como la Suiza tienen un buen desempeño también a nivel local. Quizás porque no imitaron el modelo cartesiano francés.

El otro aspecto que me gustaría discutir aquí es el de las relaciones entre los políticos electos y la alta dirección de la administración. Estoy de acuerdo con su percepción de cierto infantilismo en las relaciones entre políticos y burócratas, en el sentido de que cuesta asumir responsabilidades a la hora de tomar decisiones en la administración pública española. La descripción de las tácticas de elusión de responsabilidades descritas por Christopher Hood en su magistral *El juego de la culpa*, recientemente traducido al español, no pueden ser más atinadas si se aplican al caso español. Pero si que veo un cierto aroma tecnocrático en las propuestas del profesor Ramió a la hora de diseñar una alta dirección profesionalizada en nuestro entorno. Parece querer establecer un grupo de técnicos muy cualificados dotados de cierta permanencia más allá de mandato de quienes los nombran, y creo que se elude el aspecto político que también tiene la alta dirección, avanzando en sus

propuestas hacia una suerte de gobierno burocrático en la línea del descrito por B.G. Peters en su clásico *La política de la burocracia*. En España uno de los problemas de su administración es que ya cuenta con funcionarios técnicos de alta cualificación, algunos de ellos como los TAC o los secretaríos interventores agrupados en cuerpos de habilitación nacional. El problema es que el político, muchas veces también el funcionario y de alta cualificación, desconfía de su lealtad, pues sabe que estos también en muchos casos tienen algún tipo de orientación política (pasa incluso entre los jueces) y por tanto le gusta disponer de personal de su entera confianza y en el caso de no poder nombrarlos con cierta discreción recurrirá al socorrido instrumento de crear gabinetes o administraciones paralelas en las cuales pueda imponer su criterio. La profesionalización en esta línea al principio incrementará el poder de estos cuerpos pero a medio plazo puede contribuir a agravar el problema, no a solventarlo. Las medidas de reforma parecen ir en la línea de incrementar el poder de los altos burócratas en detrimento del político electo y esto puede hacer difícil su admisión por su parte. Recordemos que como bien apuntó hace algunos años Hood la mayoría de las reformas administrativas se han llevado a cabo como mecanismos de defensa por parte de los políticos frente a lo que consideran invasiones por parte de los altos funcionarios de lo que consideran su territorio. La aparición de agencias, fundaciones o centros de responsabilidad al estilo francés pueden ser explicados en esta línea. Desconfío también del supuesto papel regenerador que puedan tener las acreditaciones, y más si estas se llevan a cabo de forma centralizada, como en el caso de las cátedras, sobre todo porque no se explica bien quien determinaría la composición de los tribunales juzgadores de tales acreditaciones, y me resisto a pensar que los políticos renuncien a controlar su composición o los criterios de selección. De conseguirse que sean los propios funcionarios quienes las controlasen esto sería un paso más en el camino de un mayor control por parte de los altos burócratas del proceso de selección del alto personal y por tanto incrementaría aún más su poder ulterior en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.

Me gustan más sus propuestas encaminadas a restaurar parcialmente el *spoils system* o a implantar modos de selección ya imperantes en países de nuestro entorno.

Por lo demás nos encontramos con un libro de muchísimo interés. Sus propuestas en torno al gobierno electrónico son muy atinadas, aunque relativizaría un poco su posible impacto (ya hemos pasado por situaciones semejantes sin que se haya cambiado mucho en el transcurso de nuestras administraciones). Me gustan mucho sus propuestas de islas de excelencia como modelo a imitar (aunque faltaría saber como se establece cuales son). Creo que en la administración pública como en la empresa la imi-

tación de las prácticas exitosas es el mejor y más seguro proceso de modernización administrativa. También son de sumo interés sus propuestas sobre partenariados tanto entre administraciones como entre el sector público y el privado y creo que este aspecto debería ser desarrollado en ulteriores trabajos por el autor, dada su potencialidad. Creo que la mejor forma de coordinar administraciones, y más en complejas administraciones multinivel como las nuestras, son acuerdos y contratos entre las administraciones implicadas y desconfío de las propuestas centralizadas de coordinación tipo *joined-up* o *whole-of-government*

pues al final tienen que recurrir a mandatos o complejos gabinetes de coordinación y pierden la rica información que existe al nivel de terreno y que no puede ser nunca adquirida por los altos niveles coordinadores.

En suma un excelente trabajo que honra la ya madura ciencia de la administración pública española.

Miguel Anxo Bastos Boubeta  
 Profesor titular de Ciencia Política  
 y de la administración.  
 Universidade de Santiago de Compostela

Crespo González, Jorge (director); Larraín Zaballa, Begoña; Llorente Márquez, Jesús; Pastor Albaladejo, Gema; Redondo Lebrero, Juan Carlos; Rodríguez Montoya, José María. *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*. INAP, Madrid, 2016.

*Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*, es –como expresa el propio Director de la obra<sup>1</sup>– una aportación desde la academia al estudio de la función pública. Función pública compuesta por muchos grupos de personas con múltiples profesiones, niveles de responsabilidad e intereses, que sirve a una sociedad moderna y compleja como la española, sometida al escrutinio de muy diversos actores sociales que la condicionan, que interactúan todos en un entorno inmerso en una crisis económica que no ayuda precisamente a las buenas relaciones intergrupales, y con una estructura estatal descentralizada que implica la necesidad de un enfoque que estudie los distintos niveles de gobierno que la caracterizan.

Estamos ante una obra coral, un estudio de estudios, pues cada capítulo es un ensayo que, sin salirse de la temática general del libro, tiene su propio objetivo, su propia estructura y su autor. Autores que participaron en II Congreso Internacional de Gobernanza y Gestión de los Asuntos Públicos celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Complutense en 2013 y que formaron parte de la mesa “*La función pública ante un contexto*

*de gobernanza multinivel: ¿crisis, colapso o reinención?*”, evento que puede considerarse el origen de esta publicación.

Jorge Crespo, en el capítulo primero, “*La centralidad del estudio de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel en crisis. A modo de introducción*”, aparte de realizar una presentación del libro, de los capítulos que lo conforman y los autores que los han escrito, fija las bases que inspiran su realización. Crespo parte de la premisa de que la Administración y la función pública en la que se apoya están en crisis y con problemas de identidad. Lo que no debe sorprendernos pues esta situación está en consonancia con el momento político y social en que vivimos.

Las causas de esta crisis hay que buscarlas en fenómenos tales como la crisis económica y política que desde 2008 nos azota, en la interacción con una sociedad de mercado que ha asimilado la competitividad como un valor, en la interacción con una sociedad de la información que se nutre de un escenario de innovación y tecnología avanzada, en la relación con una ciudadanía cada vez más madura y exigente y, por último, en la necesidad de aplicar una gobernanza multinivel tanto en el ámbito supranacional –no podemos olvidarnos de la omnipresente Unión Europea– como en el ámbito español –es el nuestro un Estado descentralizado con relaciones complejas entre los tres niveles de gobierno: el estatal, el autonómico y el local–.

La consecuencia natural de todo lo anterior es que es necesaria una reforma que permita recuperar el prestigio y la calidad institucional del empleo público. Una reforma que oriente los recursos humanos de las administraciones hacia la sociedad y no hacia el Estado como ha sido tradición en los sistemas administrativos de influencia histórica napoleónica. Una reforma que distinga –en palabras de Crespo– qué es lo viejo desechable y qué es lo nuevo emergente y aceptable. Una reforma sí, ¿pero cuál?

Crespo pone como ejemplo la reforma francesa que pretende conciliar la introducción de cambios profundos sin cuestionar la institución de la función pública, en cual-

<sup>1</sup> Jorge Crespo es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, donde además es vicedecano de asuntos económicos y medio ambiente. Secretario general del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Sus principales preocupaciones científicas radican en el estudio de la función pública estratégica, la gobernanza y el gobierno multinivel

quier caso una reforma que se base en estudios multidisciplinares que aborden el problema desde de dos puntos de vista; en primer lugar desde la consideración del empleo público como un cuerpo vivo con características y necesidades concretas y, en segundo término, con un enfoque multinivel e intergubernamental que haga énfasis en la interacción entre actores críticos como las Administraciones territoriales, la OCDE, la Unión Europea, los partidos políticos, la patronal, los sindicatos y la ciudadanía en general. Este libro es precisamente un ejemplo de ese tipo de estudio.

En el segundo capítulo, *“la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: crisis y reinención”*, escrito también por Jorge Crespo, se fija en primer lugar el concepto de función pública, cuyo perímetro se halla siempre en discusión. Crespo coincide con Baena<sup>2</sup> en identificar a la función pública –a los efectos del estudio ya sabemos que la realidad es otra– con el segmento de funcionarios que desempeñan funciones estratégicas en la Administración, es decir, aquellos que forman parte de los Cuerpos superiores. En segundo lugar, describe el marco en el que actúa la función pública estratégica, un entorno caracterizado por las fuertes transformaciones sociales que ha sufrido el país, entre las cuales las más importantes son la descentralización y democratización del Estado, la situación internacional contemplada como un todo globalizado, las relaciones con una ciudadanía más informada y exigente y la crisis económica y política.

La función pública española navega en este entorno complejo apoyada en un modelo burocrático clásico a la que se han incorporado en las últimas décadas ciertos elementos del modelo de mercado y de gestión de redes en los términos que define Olsen<sup>3</sup>. No obstante, no parece la mejor manera de afrontar los desafíos actuales, por lo que se hace necesario pasar de la crisis del modelo de función pública a una reinención de la misma que, sin perder el rol originario e institucional, marque diferencias con cualquier sospecha de actuar como una elite extractiva, pues constituye un colectivo que puede ayudar a mantener la legitimidad del Estado.

Esta secuencia de razonamientos nos lleva a la necesidad de definir un nuevo perfil de la función pública estratégica marcado con un nuevo conjunto de habilidades, a las que no deben ser ajenas, una mayor apertura a otras culturas sin olvidar una muy necesaria mejora en el dominio de idiomas extranjeros, la gestión de redes y la gestión de conflictos. Estas nuevas habilidades deben obtenerse a partir de una nueva gestión estratégica de los recursos humanos de las administraciones que adecuen la formación y selección del personal, la gestión del desempeño y,

<sup>2</sup> Manuel Baena del Alcázar (1988): *Curso de la Ciencia de la Administración*, Vol. I, 2.ª Ed. Tecnos Madrid,

<sup>3</sup> Olsen, J. P. (2005): «Maybe it is time to rediscover bureaucracy», *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 16, issue 1, p. 1-24.

¿por qué no?, la creatividad, la innovación, la inversión en experimentación y aprendizaje.

En el tercer capítulo nos encontramos con el brillante y muy documentado ensayo, *“La función pública en el ámbito internacional, últimas reformas y tendencias”*, de Juan Carlos Redondo<sup>4</sup>. Se trata de un estudio comparado acerca de la gestión del empleo público en los países de la OCDE.

De lo primero que nos alerta Redondo es de las dificultades metodológicas que conlleva un estudio de estas características. En primer lugar por las diferencias entre los países miembros de la OCDE en la definición jurídica de conceptos tan importantes como lo que es un servicio público, empleado público o funcionario. En segundo lugar, los datos comparados no están normalizados estadísticamente por la complejidad de su obtención. Por lo tanto, el autor se plantea los datos y las reflexiones a partir de ellos como muestras de las tendencias generales en materia de función pública en las que están inmersos estos países.

De esta manera, las tendencias principales en la administración pública central de los Estados son la descentralización, la fragmentación y la diversidad. Los procesos de reforma iniciados en el pasado tendían al abandono del modelo burocrático en favor de los mecanismos de la Nueva Gestión Pública (NGP), actualmente parece que se tiende a la coexistencia entre ambos modelos. En general la NGP ha tenido más predicamento en los países anglosajones mientras que estados con administraciones de influencia germánica o francesa han optado por introducir tan solo ciertos aspectos de la misma.

No obstante, más recientemente, la crisis ha retrasado o paralizado los programas de reforma, al ser prioritaria la consolidación fiscal y la reducción del déficit público. Se ha impuesto la idea de que el personal es un coste y no una inversión. Los gobiernos han aplicado recortes discrecionales, deficientemente justificados, en materia de plantillas, salarios, servicios u otras medidas que entran en contradicción con las reformas planteadas. Las medidas de austeridad pueden tener un impacto positivo en los objetivos económicos a corto plazo, pero con un coste elevado en la prestación de servicios, el empleo público, la organización, los valores y principios constitucionales básicos para el Estado, sin olvidar – los funcionarios somos personas –, la incidencia negativa en la motivación de los empleados públicos y su *ethos* profesional.

Respecto a la sempiterna dicotomía en el empleo público entre funcionarios con estatuto jurídico de derecho público y personal bajo contrato laboral, Redondo, clasifica a los países en tres bloques. En primer lugar, aquellos países que consideran que la función pública sigue requiriendo especial protección y, por tanto, la mayoría de

<sup>4</sup> Politólogo y consultor, especialista en gestión presupuestaria, recursos humanos y modernización administrativa. Desde 2006, investigador de la Universidad Rey Juan Carlos en materia de servicios públicos, participación ciudadana y gobernanza. Colaborador externo del ICCA

los puestos han de cubrirse con personal funcionario. Un segundo grupo intermedio que considera que solamente determinados puestos requieren de especial protección y deben ser cubiertos por personal funcionario, mientras que el resto de los puestos pueden cubrirse con personal contratado laboral o mercantil. En tercer lugar, el grupo de los países que piensan que no es necesario cubrir los puestos con personal funcionario a excepción de casos muy tasados en campos como la judicatura o la seguridad del Estado.

Jesús Llorente<sup>5</sup>, en el cuarto capítulo “*Función pública y actores críticos. La imagen de la función pública española para el gobierno, partido políticos, patronal, sindicatos y ciudadanía*”, nos introduce –de manera didáctica y fundamentada– en la problemática de la imagen de la función pública entre los actores sociales y los ciudadanos.

Es un muy completo estudio de las distintas posiciones de dichos actores sobre los empleados públicos que va inextricablemente unido al debate eterno sobre los límites entre lo público y lo privado. La larga crisis económica, en opinión de Llorente, influye en este debate pues da alas a los que ponen en cuestión la prestación de los servicios y la gestión que de los recursos humanos hacen las administraciones públicas. Esta visión negativa se ha trasladado a los empleados públicos a los que se les ha atribuido el papel de privilegiados por la simple comparación entre su estabilidad en el puesto y la precariedad de los asalariados en el sector privado. Y se ha considerado desde algunos partidos y desde la patronal la existencia de un número excesivo de empleados públicos.

En general, a pesar de las diferencias ideológicas ya conocidas, la postura de los partidos políticos ha navegado entre la despreocupación, el desinterés, la visión patrimonial y la tergiversación de la función pública, ahora bien, la llamada profesionalización del empleo público no ha faltado del discurso político, todos los partidos la llevaban en sus programas electorales. Sin embargo, a la hora de actuar, las reformas propuestas en su día en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no han encontrado desarrollo. No se ha abordado el desarrollo reglamentario del EBEP dejando la normativa en un microcosmos de reglamentos adaptados a la anterior ley de la función pública que data de 1984.

Así que de la reforzada perspectiva economicista a la que se adscriben ciertos partidos y los sectores empresariales se deduce que el costoso Estado debe contraerse en sus límites, otorgando al sector privado la posibilidad de asumir la prestación de ciertos servicios públicos. Asimismo, dichos sectores consideran como una opción para una mejor gestión del empleo público, la aproximación del

5 Político especializado en Administración pública. Máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos (Escuela de negocios CDR) y máster universitario en Gestión de Calidad y Certificación de Empresas (UNED). Realiza consultoría e imparte formación sobre función pública tanto a nivel nacional como internacional.

régimen estatutario de los funcionarios al ámbito de la legislación laboral, facilitando la movilidad y adecuando las plantilla a las necesidades reales de las administraciones.

No están los sindicatos de acuerdo con estos planteamientos. Denuncian los criterios de austeridad financiera aplicados en aras de la disminución del déficit. Estos criterios estarían detrás de los recortes en los servicios públicos que reducen el Estado del Bienestar y destruyen el empleo público. Lo que redundaría en una mayor externalización y privatización de los servicios. Para las organizaciones sindicales las medidas adecuadas pasan por efectuar una planificación y gestión de los recursos humanos que optimice la gestión del personal de las administraciones.

El último epígrafe del capítulo lo dedica Llorente a la opinión de la ciudadanía medida en los estudios del CIS. Según este autor, las acciones emprendidas por el Gobierno y las manifestaciones empresariales sobre la gestión del sector público han trasladado a la opinión pública una imagen de derroche e ineficacia de las administraciones que ha terminado por afectar a los empleados públicos.

Sin embargo, los ciudadanos no comparten los criterios de reducción de los servicios públicos relacionados con el Estado de Bienestar. El 84% de la ciudadanía otorga una importancia sustancial a la prestación de los servicios públicos, aunque, el 55% piensa que la prestación no funciona adecuadamente, pero no achacan la responsabilidad a los empleados públicos, mientras que el 79,3% de los ciudadanos se muestran de acuerdo con las competencias y aptitudes que demuestran en el ejercicio de sus funciones.

Por último, un dato curioso, a pesar de la opinión negativa que muestran los ciudadanos sobre la eficacia de los servicios públicos, no se muestran muy confiados con que la iniciativa privada vaya a prestar un mejor servicio, el 47,2% incluso piensa que sería más deficiente la gestión privada.

José María Rodríguez Montoya<sup>6</sup> aborda en el quinto capítulo, “*La función pública militar, rasgos de un cambio permanente*”, un caso muy particular y menos conocido en la función pública: el de las Fuerzas Armadas. Rodríguez Montoya explica sucesivamente qué es lo que hace peculiar al estamento militar, por qué se acumulan las reformas de la institución militar, la política de personal del Ministerio de Defensa y los retos que debe afrontar en sus relaciones con la sociedad civil.

Las Fuerzas Armadas son una institución social de carácter público con una gran influencia en la sociedad, debido –entre otras razones– a la importancia cuantitativa y cualitativa de sus recursos, al hecho de ser administrador de los medios de violencia del Estado más expeditivos, al gasto público que capta, a la elevada cohesión interna del

6 Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Responsable del área «Políticas de seguridad» del ICCA.

estamento y al número de expertos de que disponen en un amplio espectro de profesiones desde todas las ramas de la ingeniería a la medicina pasando por el derecho.

Entre los autores existe un rico debate en torno a las Fuerzas Armadas que navega entre dos posturas. En primer lugar, la postura institucionalista, que las considera como una institución componente de la estructura del Estado y, en segundo lugar, la postura administrativista que las considera como un sector de la Administración pública.

Respecto de las peculiaridades de la función pública militar Rodríguez Montoya señala que las Fuerzas Armadas pertenecen a la esfera de lo público, es decir, que incorporan la idiosincrasia y las características de las organizaciones públicas burocráticas. Sin embargo, poseen otras características que constituyen un hecho diferencial. Bien sean vistas como institución o como administración, su personal está caracterizado por un estatus especial derivado de la condición de ser militar que se define por la existencia de su propio estatuto, por unas reglas de comportamiento determinadas, por una mayor exigencia del cumplimiento del deber mucho mayor que con cualquier otro cuerpo de la Administración y por el carácter moral que vincula al personal militar a su organización que tampoco existe en otros Cuerpos de funcionarios. Por último, otra característica particular de la función pública militar que también le dota de una cierta peculiaridad frente a la función pública civil, es el hecho de que aproximadamente el 50% del personal militar es temporal. La mayoría de los integrantes de la clase de tropa y marinería son funcionarios temporales.

Es también un caso particular propio de la función pública militar que, en relativamente pocos años, se haya producido una acumulación de reformas con el fin de adaptarse por un lado, a las grandes transformaciones sociales – como la transición a la democracia, la aspiración de la mujeres a ingresar en las Fuerzas Armadas o el cambio demográfico – y, por otro lado, a los cambios en la proyección internacional de España que lleva consigo la participación en misiones de paz.

Lo cierto es que a pesar de esos intentos reformadores todavía se da, en la relación entre la sociedad española y sus Fuerzas Armadas, una paradoja notable. Si se consultan las encuestas de opinión la valoración de la milicia está en posiciones de consideración alta y, al mismo tiempo, hay problemas en cuanto a la participación activa de la ciudadanía en la defensa. Esta contradicción, según Rodríguez Montoya, apunta a un déficit de la cultura de defensa que no se ha conseguido resolver del todo y que es un factor decisivo en el mantenimiento del modelo actual de las Fuerzas Armadas. El reto *ad extra* de las Fuerzas Armadas es mantener la capacidad de reclutamiento a través del fomento de la cultura de defensa en la ciudadanía.

También Rodríguez Montoya expone un reto *ad intra* que consistiría en una mejora –en tres aspectos fundamen-

tales– de la carrera militar. En primer lugar una reforma del sistema de enseñanza para suboficiales, oficiales y los estudios de posgrado en la carrera militar. En segundo término, una mejora en el sistema de ascensos simplificando el modelo y haciéndolo converger al sistema de concurso oposición por encima del método basado en el escalafón y, por último, la regulación gradual de asociacionismo profesional dentro de las Fuerzas Armadas.

El sexto capítulo del libro, “*La función pública como presupuesto para la regeneración institucional y como garantía de gobernanza local*”, escrito por Begoña Larrainzar<sup>7</sup>, es un ensayo muy fundamentado jurídicamente sobre la función pública local. De esta manera se completa el escenario de gobernanza multinivel destacado en el título del libro. Y en el ámbito local, Larrainza repite el esquema argumental visto en anteriores capítulos, ante la crisis de la función pública –que incluye a las entidades locales– existe una necesidad de reforma, una necesidad de reinventar el modelo de función pública.

Comienza Larrainzar con un diagnóstico de la situación actual que, en caso de la función pública local pasa, en primer lugar, por una fragmentación normativa. Por un lado, el régimen jurídico de la función pública local está integrado en el EBEP en todo aquello que es común a todas las administraciones públicas y, por otro lado de manera específica en lo relacionado con las entidades locales, en el título VII de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en el título VII del Texto Refundido del Régimen Local y en la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Otra característica de la administración local es un acercamiento al ciudadano, esta cualidad implica una mayor exigencia de agilidad en su funcionamiento, en la capacidad de detección de las necesidades reales de los vecinos y en la amplitud en la gama de servicios que hay que ofrecer.

La tercera característica que destaca Larrainzar es la de las llamadas *funciones impropias*. Son éstas un conjunto de competencias residuales, normalmente de carácter social que, correspondiendo al Estado o la Comunidad Autónoma, son ejercidas por el Ayuntamiento por iniciativa propia. Según la autora ésta puede ser la causa de la situación de crisis financiera de muchas entidades locales y se pretende atajar con la nueva delimitación del sistema de competencias que se prevé en la LRSAL.

<sup>7</sup> Funcionaria de cuerpos superiores en las tres Administraciones territoriales españolas, ha desempeñado varios puestos políticos, entre ellos: secretaria general territorial de la Delegación única de la Junta de Castilla y León en Ávila, directora general de la función pública de la Junta de Castilla y León y asesora en el gabinete del ministro de Administraciones Públicas. Más recientemente ha sido concejala en el Ayuntamiento de Madrid, asumiendo sucesivamente la delegación de personal, la presidencia del distrito de Latina y, finalmente, de Moratalaz. Desde hace unos años es representante de la FEMP en la comisión general para el empleo de las Administraciones públicas, en la mesa de diálogo social, en la conferencia sectorial de función pública y en la mesa general de negociación de las Administraciones públicas.

Por último, en esta descripción de la situación actual de la función pública local, hay una característica muy peculiar de las entidades locales, es la cercanía de los empleados públicos a los políticos responsables de la Corporación que tiene la competencia en la toma de decisiones. Esta relación cercana se manifiesta en las condiciones laborales de los empleados y puede ocasionar la politización de los mismos.

Larraizar dedica un epígrafe a la aportación desde el mundo local al marco jurídico de la función pública. En primer lugar, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), impulsó una serie de enmiendas relacionadas con la función pública local durante la tramitación del EBEP, entre otras, sobre el régimen jurídico del personal funcionario local, el personal directivo y eventual, las retribuciones, los Cuerpos y Escalas y los funcionarios con Habilitación Nacional. No obstante, su contenido no fue incorporado al formato definitivo de la ley y fueron incorporadas –al menos en parte– a la nueva legislación local. Todo ello demuestra el interés del poder local de contar con una legislación clara reguladora de la función pública local.

El último epígrafe del ensayo de Larraizar trata de las líneas de actuación impulsadas en la actualidad. En opinión de la autora, compartida por otros autores de este libro, la situación de crisis económica ha situado a la función pública en el centro del debate político, económico y social. En este contexto, es esencial que la función pública aparezca como un instrumento útil para el desarrollo social y de creación de riqueza. Esta argumentación es de aplicación especial al caso de la función pública local por la situación de cercanía entre el nivel administrativo municipal y el ciudadano, sus problemas y sus demandas de servicios. Ante esta situación de crisis se hace necesaria una reforma de la función pública local adaptada a la naturaleza específica de las entidades locales.

Reforma que se ha iniciado parcialmente con la aprobación de la LRSAL en lo tocante a la reserva de funciones por parte del personal funcionario, a la nueva regulación de los funcionarios de administración local con Habilitación de Carácter Nacional y a la competencia de las entidades locales en la selección de personal a excepción de los funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.

Pero todavía es necesario desarrollar dos grandes líneas de actuación que Larraizar considera convergentes, al menos coetáneas. Por un lado, la reforma de la administración local desde la perspectiva competencial según el principio de *una administración una competencia*, evitando los solapamientos actuales, así como el reforzamiento del control y fiscalización sobre las entidades locales incluyendo la función interventora y, por otro lado, la garantía de un marco normativo común para la función pública local en todo el Estado.

El séptimo capítulo del libro, “*Criterios institucionales y organizativos del empleo público sanitario, el ejemplo del sector público sanitario de la Comunidad de Madrid*”, escrito por el director de la obra, Jorge Crespo, es un clarificador análisis de la función pública sanitaria que, como en el caso de la función pública militar, tiene sus especificidades. El análisis, que el autor califica de politológico y pluridisciplinar, se realiza desde un doble prisma: la visión institucional y la visión organizativa.

Entre los principios del sector de la salud en España sobre los que se asienta la labor de la función pública sanitaria destacan la orientación del Sistema Sanitario a los ciudadanos, la concepción integrada del Sistema incluyendo todo los dispositivos sanitarios con independencia de su titularidad, la universalización de los servicios sanitarios, la equidad en las condiciones de acceso a la Red Sanitaria, la separación de las funciones de autoridad, aseguramiento, compra y provisión de los servicios, y la participación y la responsabilidad de los profesionales sanitarios en las decisiones de la organización, planificación y gestión de los recursos. Algunos de estos principios están vinculados a la legitimidad institucional y expresan valores, otros son instrumentales y se corresponden con una lógica de racionalización de los recursos, y otros tienen una vocación técnica pero, sin duda, todos estos principios afectan al factor humano del sector de la salud y de alguna manera están también en el estatuto del personal sanitario.

Porque el personal del sector sanitario ha tenido históricamente una regulación específica que se ha identificado con la expresión *personal estatutario*, que alude a los tres estatutos del personal de sector: el del personal médico, el del personal sanitario no facultativo y el del personal no sanitario.

La existencia de una normativa propia viene de la necesidad de un régimen jurídico que se adapte a las características de las profesiones sanitarias y asistenciales así como a las peculiaridades del Sistema Sanitario. Cada una de estas categorías estatutarias a su vez están clasificadas por su titulación académica –superiores, medios y formación profesional– de manera que se puede establecer una correspondencia –y de hecho Crespo lo hace– con los grupos de titulación de la función pública general expresados en el EBEP.

Por último Crespo se adentra en la perspectiva institucional y organizativa del empleo público sanitario. Y producto de este análisis asigna a ciertos colectivos funciones más próximas a la función pública institucional, y a otros, los asocia al empleo público instrumental. Los puestos de trabajo que desarrollan funciones de autoridad sanitaria deben estar ocupados por personal que tenga un vínculo jurídico funcional, pues constituyen la función pública institucional. Los puestos de trabajo desempeñados por profesionales sanitarios, que operan bajo un marco ins-

titucional general pero para los cuales es esencial lo relacionado con aspectos científico-técnicos, constituirían la función pública sanitaria. El personal al servicio de las funciones administrativas y de gestión de servicios administrativos que exige un grado variable de neutralidad y objetividad también podrían formar parte de la función pública institucional. Por último, el personal de administración y de gestión de oficios, con pocos requerimientos institucionales y cuyos servicios son muy parecidos a los desarrollados por personal equivalente en otros tipos de organizaciones, podrían ser desempeñados por personal con un vínculo contractual laboral.

El octavo y último de los estudios que compone el libro es *“El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española”* de Gema Pastor<sup>8</sup>. Es éste un entretenido y documentado viaje por el pasado, presente y futuro de una institución que conocemos casi todos los empleados públicos de primera mano por haber pasado por sus aulas, ya sea para recibir formación como para pasar por los temidos exámenes de oposición, pero que es mucho más, y es ese valor añadido el que nos describe Pastor.

El INAP es una institución que lleva más de cincuenta y cinco años proporcionando servicios a la administración pública y, por ende, a la sociedad española. Con distintos nombres, funciones y categorías de su director –que ha tenido distintos niveles según la época, desde subdirector general a subsecretario–, lleva dando valor al sector público mediante el desarrollo de tres líneas principales de actuación que se han ido perfeccionando a lo largo del tiempo, a saber, la selección, la formación y la investigación.

En la actualidad el INAP proporciona un conocimiento transformador en la Administración y la función pública, favoreciendo la cohesión social y la calidad democrática pues, en palabras de Pastor, el INAP aporta un importante valor no solo a su propio entorno administrativo, sino también al sistema social y político del que forma parte. La idea es que al seleccionar y formar a una parte de las personas que ejercerán la función pública en la sociedad se incide sobre el nivel de calidad de los servicios públicos que, a su vez, influyen en el bienestar y la calidad de vida de nuestra sociedad.

Otro de los objetivos actuales del INAP –según el Plan Estratégico General de esta institución para el período 2012-2015– es la generación de conocimiento y reflexión de alta calidad para la toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas. Por eso entre sus líneas de actuación tiene mucha importancia la investigación. Para su promoción realiza distintas actividades como la

8 Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.

publicación de una convocatoria permanente de investigación y la constitución de varios grupos estables de investigación, integrados por expertos, profesionales y académicos, que tienen como misión analizar críticamente y de manera fundamentada el funcionamiento de las administraciones y, dentro de éstas, de la función pública. De esta manera hay grupos de investigación sobre los modelos de la carrera administrativa o sobre innovación de los recursos humanos de la Administración General del Estado.

Respecto del futuro, el conocimiento generado a partir de la experiencia práctica diaria y de los resultados de las investigaciones, va a permitir una visión completa y sistemática sobre cuál debe ser el futuro del modelo de función pública en España; esto enlaza con el objetivo de este libro, la reinención de la función pública. Y este modelo pasa por tener una serie de características principales como la profesionalidad, con la capacitación necesaria, con talento para lo público, representativa territorial y socialmente, con legitimidad o prestigio en el momento en que esto último es muy necesario.

Para avanzar en este modelo el INAP ha identificado cinco ejes transformadores: la planificación y estructuración del empleo público, el acceso a la función pública, la carrera administrativa, la dirección pública y la evaluación del desempeño. Sobre cada uno de estos ejes la institución realiza una serie de propuestas de actuación que pueden contribuir a la reinención del modelo de función pública.

Por último, como dice la autora, esta reforma de la función pública debe interpretarse como un proceso natural de adaptación al entorno actual en el que se requiere de los empleados públicos no solo capacitación técnica, eficacia y vocación de servicio sino que actúen democráticamente, ya que la misión institucional de la Administración es la garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos y el mantenimiento de la integración y la cohesión social.

Para terminar, podemos concluir que esta obra probablemente no agote la discusión y el análisis de un problema de primera magnitud en la teoría y en la praxis de la administración, como es la crisis de la función pública como parte de una crisis socioeconómica y política que la engloba y la necesidad de reinventarla como solución de la misma. Algo me dice que será más fácil resolver los problemas de la función pública que los problemas de la sociedad en general y que la resolución de las dificultades de la primera contribuirá a la resolución de las dificultades de la segunda.

Así que probablemente caben otros puntos de vista, otras formas de aproximarse a la función pública y otros Cuerpos a los que analizar. Pero se trata de un conjunto muy cohesionado de aportaciones –al pasar de un capítulo a otro no se notan bajones en el nivel de los mismos– de un grupo de notables expertos, académicos o profesionales

de prestigio, que realizan un análisis serio, fundamentado y claro, con el plus de un innovador punto de vista de la dimensión de gobernanza multinivel.

Para mí es un libro de lectura imprescindible para cualquier académico o empleado público preocupado por la función pública del presente y porvenir y que, a la vez, esté comprometido con su función; y asimismo nos pare-

ce muy indicado para cualquier ciudadano interesado en la cosa pública.

Juan Carlos Barajas Martínez

Sociólogo

Editor del blog *Sociología Divertida*

Funcionario jefe de servicio en el

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

**Zafra Víctor, Manuel. *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. IUSTEL Portal Derecho S.A., Madrid; 2015.**

Si hay una alegoría que es especialmente querida por el profesor Zafra es la de la caverna de Platón, en ella se contraponen el mundo ideal con la experiencia sensible que de él perciben los hombres. Estos, encadenados y de espaldas a la abertura de la gruta, solo perciben de la realidad su reflejo en las paredes de la caverna gracias a la luz que proporciona una hoguera situada a espaldas de los encadenados; y es que esta alegoría refleja bien el tránsito del profesor universitario, que conoce la estructura del estado de un modo teórico e ideal, a la realidad de una dirección general. La bajada de la cátedra a la caverna. En el mundo sensible de los hombres, las ideas perfectas se ven distorsionadas por la realidad de los intereses políticos, funcionariales o de grupos de presión y pese a ello, lejos de desanimarse el autor, que tiene la suerte, o más bien el mérito, de recorrer los tres niveles de gobierno del estado español: el estatal, el autonómico y el local, pone todo su empeño en que esas ideas, nacidas en la universidad pero profundizadas durante su periplo como directivo público, tengan el reflejo más fiel posible en las rugosas paredes de la realidad política.

Este libro, en realidad son dos, de una parte contiene una reflexión profunda, seria y rigurosa sobre el concepto de autonomía local, sobre el alcance de lo básico como competencia normativa del estado y sobre las posibilidades que otorga nuestro modelo de organización territorial a la configuración del régimen local, es decir, un análisis teórico de las posibilidades de lo local en el estado de las autonomías, a la luz de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Pero de otro, y esto es ciertamente lo más novedoso de esta obra, relata los esfuerzos de un directivo público para que una buena idea llegue a puerto seguro. Las buenas ideas no se imponen por sí mismas, quienes en última instancia han de tomar las decisiones nunca otorgan de inmediato su apoyo político, este hay que ganarlo, pacientemente, estableciendo estrategias, anudando compromisos, con una profunda labor de convicción, en el ámbito político, pero también el académi-

co. Esa es la función del directivo público que se defiende en esta obra, gestionar el entorno político autorizante o, dicho de un modo más claro, encontrar respaldo político para buenas ideas.

El libro lo encabeza un prólogo del profesor Parejo Alfonso, que califica al libro como “el más serio, fundado y de mayor aliento hasta ahora realizado para la renovación, con verdadero sentido de Estado del marco legal básico del gobierno y administración [local]” (pág. 16) lo que resulta significativo, no solo por la indiscutida autoridad que el profesor Parejo despliega en el campo del derecho administrativo en general y en el derecho local de un modo muy particular, sino porque de todos son conocidas las discrepancias en cuanto al fondo de la cuestión que mantienen los profesores Parejo y Zafra, lo que no impidió ni que el segundo consultase y oyese con atención las observaciones del primero, ni que aquel elogie el libro “con independencia del grado de coincidencia que con él se tenga”.

La obra de desarrolla en tres partes, una primera en la que se relata la experiencia del autor en la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones públicas, con el encargo de redactar un anteproyecto de ley básica estatal sobre el gobierno local. Una segunda en la que el autor, al frente de la Dirección General de Administración Local del gobierno autonómico andaluz, se encarga de la redacción de una ley autonómica que desarrolla la autonomía local en el ámbito del Estatuto de autonomía de esa comunidad. Por último, una tercera parte trata de diversas cuestiones: la relación constitucional entre bases y desarrollo en materia de régimen local, la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y sus desarrollos autonómicos y un epílogo sobre la función directiva, que quizás sea la más singular del trabajo.

Tras su nombramiento como director general, Manuel Zafra recibe el encargo del ministro Jordi Sevilla de redactar una ley básica del régimen local en un momento de gran excitación política, pues se está iniciando el proceso de reformas estatutarias que darían lugar a los llamados estatutos de segunda generación. Particularmente interesante es el caso catalán, pues apenas un mes antes, en febrero de 2004 ya se había constituido en el Parlamento de Cataluña la ponencia encargada de redactar el borrador de estatuto. En el ideario de los nuevos estatuyentes estaba

la interiorización del régimen local, al modo de lo que ocurre en los estados federales, superando el modelo de regulación bifronte que rige en España. No obstante, conocedores de la imposibilidad de rebasar los límites del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que establece la competencia del Estado para la regulación de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y de las interpretaciones que sobre el mismo venía haciendo el Tribunal Constitucional (STS 32/1981, 75/1983, 76/1983, 99/1987 y 2147/1987, entre otras), optaron por la vía del blindaje competencial, entre ellas la competencia en régimen local.

El blindaje consistía en el reconocimiento de la competencia exclusiva sobre una materia: “*Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local...*”, el desarrollo exhaustivo del contenido de esa competencia “... *que, respetando el principio de autonomía local incluye:...*” y una cláusula residual a favor de la comunidad autónoma “2. *Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.*” (artículo 160 del Estatuto de Cataluña).

Estas pretensiones autonómicas, no fueron únicamente catalanas, el Estatuto de Autonomía para Andalucía reprodujo miméticamente muchos de los preceptos del catalán, entre ellos el relativo a la competencia exclusiva en materia de régimen local, si bien matizada a última hora por una enmienda del Partido Popular que dejó al artículo 60 de ese Estatuto como un monumento a la incoherencia normativa “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:...*” (sic).

Esta situación reabrió el debate sobre las relaciones entre estatutos de autonomía y legislación básica estatal y obligó a redactar el borrador de ley estatal siendo especialmente cuidadosos con la nueva estructura de reparto territorial del poder.

Una de las ideas sobre las que pivotó el malogrado anteproyecto de ley fue el de gobierno local (pág. 162 y ss.), superando la tradicional distinción entre autonomía política, que correspondía a las comunidades autónomas como titulares de la potestad legislativa, y autonomía administrativa, que correspondía a las entidades locales en cuenta titularles de potestad reglamentaria, con una idea de autonomía política para ambos niveles de gobierno: autonomía política en el marco de la Constitución para las comunidades autónomas y autonomía política en el marco de la ley para las entidades locales. Esta afirmación no era fruto del voluntarismo de los redactores de la ley, sino que estaba basada en una antigua jurisprudencia constitucional que había reconocido un especial recorrido a la potestad normativa de las entidades locales, que iba más allá de la mera capacidad para el desarrollo reglamentario de normas con rango de ley en atención al carácter democrático de sus órganos representativos, al menos en el ámbito tributario local y en el sancionador, en los que se flexibilizaba

de modo considerable el principio de reserva de ley (STC 19/1987, 233/1999 y 132/2001).

Otro elemento clave de este texto legal, fue el papel de la provincia en la organización territorial del Estado (pág. 116 y ss.). El tema de la provincia es tratado con rigor y seriedad conceptual, planteamientos muy alejados de la frivolidad, oportunismo e ignorancia con las que el tema se debate ahora en la escena política. A diferencia del profesor Parejo, que acusa al Estado de incapacidad de acometer una reforma de la planta municipal (quiere decir suprimir forzosamente municipios en contra la voluntad, no mayoritaria, sino unánime de sus habitantes, es decir, *manu militari*, y no es metafórica esta expresión, porque probablemente habría que acudir al ejército para sofocar las revueltas populares que ocasionaría la supresión de miles de ayuntamientos en España), el profesor Zafra es consciente de la realidad en la que se vive en el mundo rural, no en vano venía de ser director de una oficina de planificación estratégica en una provincia con más de 170 municipios, conocedor de que la carestía en la prestación de los servicios públicos deriva fundamentalmente de la dispersión de la población en el territorio y no del número de entes prestadores del servicio y con una voluntad clara de garantizar la calidad democrática en el medio rural, no solo como un derecho inalienable de sus vecinos, sino como una oportuna estrategia para fijar la población al territorio. Para ello aprovecha la configuración constitucional de la provincia como entidad formada por la agrupación de municipios y propone regular esta como un nivel de gobierno que garantice que los municipios con menos capacidad económica, técnica y de gestión, normalmente los más pequeños, puedan ejercer plenamente sus competencias, pues las diputaciones prestarán a los ayuntamientos la asistencia técnica, material y económica que precisan para el desarrollo de toda su potencialidad política.

Frustrada la experiencia de la ley estatal, el papel asignado a la provincia se traslada a la ley andaluza (pág. 291 y ss.), así la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía introduce un novedoso concepto, el de una “única comunidad política local”. Esta comunidad, formada por municipios y provincias, se convierte en el marco de referencia para que el legislador sectorial atribuya competencias al mundo local. El principio de subsidiariedad, consagrado por la Carta Europea de Autonomía Local, establece que el ejercicio de las competencias debe, de modo general, incumbir a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, pero esta atribución debe ponderarse por la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Quiere esto decir que el ejercicio de una competencia puede estar limitado por la capacidad de gestión del ente que la recibe, de modo que, habida cuenta el escaso tamaño de la mayoría de los municipios españoles (el 75% de ellos no supera los 5000 habitantes), esta inframunicipalidad podría impedir dar un contenido material adecuado al concepto de autonomía local en la mayoría de las entidades locales. El principio de subsidiariedad

es como un ascensor, que baja hasta los niveles políticos más cercanos al ciudadano, pero que si allí no encuentra adecuada capacidad de gestión, asciende de nuevo y hace que salte la competencia del nivel local al autonómico. Esta posible inconsistencia del sistema encuentra su solución en la provincia, un ente que, dotado de personal con alta cualificación profesional, actúe como el instrumento técnico que precisan los municipios para el ejercicio de sus competencias, aprovechando así las economías de escala. Los municipios serían los entes locales dotados de competencias materiales mientras que la provincia poseería competencias funcionales sobre las materiales de los municipios, estableciendo una relación entre ambos niveles de gobierno que reúne elementos propios de la cooperación y la colaboración: la concertación.

No acierta por ello, mantiene el profesor Zafra en el apartado tercero del libro, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local cuando impone con carácter imperativo la coordinación de las competencias municipales por la provincia, pues la coordinación se caracteriza, en el marco de las relaciones interadministrativas, como “supremacía institucional cuyo ejercicio implica imposición limitante sobre la autonomía de los entes coordinador” (pág. 418), si bien esta ley, desorientada en esta materia, se refiere con el mismo término, ora a una mera cooperación voluntaria, ora a una “relación cuasijerárquica” (Parejo: pág. 18).

“Una sociedad que sostiene en el éxito las razones de su economía es capaz de reconocer las cualidades «estéticas» del fracaso”, dice R. Piglia en *Los diarios de Mateo Renzi* a propósito de la obra de C. Pavese; ciertamente algunos de los proyectos que legislativos y organizativos que se describen en este libro no tuvieron buen fin, pero no solo podemos apreciar la cualidad «estética» de su fracaso, pues el profesor Zafra aprovecha, sobre todo en la el apartado IV de la tercera parte “Epílogo sobre la función directiva”, para ilustrarnos sobre los mecanismos de la decisión política, el valor del conocimiento experto en la toma de decisiones y el papel que interpreta el directivo público en todo ello.

El anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local había sido precedido de un riguroso trabajo técnico plasmado en el *Libro blanco para la reforma del Gobierno local* (MAP; 2005), se había discutido en el ámbito académico y en el político y había alcanzado el consenso en la FEMP y con el principal partido de la oposición. Estaba pues en condiciones de obtener, al menos, el apoyo parlamentario de 312 diputados de los 350 que formaban el Congreso, el 90% de su quórum y cumplía, por tanto, con el requisito de la amplitud del acuerdo que requiere una reforma que afecte a unos de los pilares territoriales del Estado, y sin embargo, el texto fue guardado en un cajón y no se supo más de él. El profesor Zafra no quiere conjeturar sobre los motivos de este decaimiento del anteproyecto, pero sin duda hubo dos hechos decisivos: un

grave accidente de tráfico que sufrió el autor del libro y que lo alejó de la Dirección General durante unos meses y el cambio del ministro Jordi Sevilla por Elena Salgado, el anteproyecto perdió a su principal valedor y la nueva ministra no tuvo el más mínimo interés político en su continuación. El apoyo político a una buena idea no basta con obtenerlo en un momento, es necesario mantenerlo en el tiempo, y en política los vientos cambian más repentina e inesperadamente que en alta mar, sin que importe mucho tirar a la papelera el trabajo de muchas personas durante meses, los caudales públicos invertidos en él y el consenso institucional y político obtenido. La política, como la mar, a veces, es simplemente caprichosa.

El proyecto de ley de autonomía local andaluz sí logró aparecer en el boletín oficial, pero otra circunstancia singular marcó su periplo. Cuando el texto está ya en la fase final de su tramitación parlamentaria, en el momento en que se están analizando las enmiendas que la oposición ha presentado y resulta más necesaria que nunca el conocimiento experto para acertar en las decisiones políticas, el Director General de Administración Local es cesado, al parecer ciertos necesarios reajustes en el reparto del poder interno del partido gobernante en la autonomía precisaba ofrecer esa dirección general como parte del reparto del botín, según la vieja tradición del *spoils system*. Mucha debía ser la urgencia, para no poder esperar, al menos, a la finalización de la tramitación parlamentaria de ley.

La ley de autonomía local andaluza introduce un método de trabajo singular: la concertación, que es un modo de relacionarse las diputaciones y ayuntamientos, un sistema más sustantivo que formal, que combina prioridades municipales y visión intermunicipal. La experiencia había nacido en la Diputación de Barcelona (pág. 333 y ss.) con la *Xarxa de municipis*, posteriormente fue trasladada a la Diputación de Granada cuando el autor del libro fue director de su plan estratégico y finalmente recogido en la ley andaluza (Artículo 13. Asistencia económica de la provincia al municipio). Sin embargo, no basta con que las leyes establezcan disposiciones, si no hay voluntad política de llevarlas a cabo o no hay mecanismos sancionadores para el caso de su incumplimiento. La norma puede quedar en papel mojado, pues a veces simplemente no se aplica y otras se cumple solo formalmente, sin atender a su espíritu ni sacar todas las potencialidades que la misma ofrece. Esta situación nos pone ante una realidad, no basta con que una idea convenza, obtenga el apoyo político *a priori* y se plasme en una ley, hace falta una labor directiva que, en otros niveles y *a posteriori*, garantice su plena efectividad.

Este libro es rico en enseñanzas, tanto teóricas como prácticas, pero deja al final un sabor agríndice, porque como dice Philippe C. Schmitter: No es lo mismo hacer teoría del estado que meter al estado en una teoría.

José Ignacio Martínez García  
Excma. Diputación Provincial de Granada