

Estudios

Un nuevo marco legal para la evaluación.

New legal framework for the evaluation.

MERCEDES PAJA FANO 6-25

La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución

Better Regulation in Spain as a public policy: analysis and development

MARISA ÁLVAREZ SUÁREZ 26-39

La reforma de las administraciones públicas y el estado social en la crisis económica (2012-2015)

The reform of the Spanish public administration and the Welfare State during the economic crisis (2012-2015)

CARLOS VIDAL PRADO / DAVID DELGADO RAMOS 40-62

La resolución de los conflictos territoriales: reflexiones desde un constitucionalismo global

The resolution of territorial disputes: reflections from a global constitutionalism

ALONSO GARCÍA, NIEVES / ÁLVAREZ ROBLES, TAMARA 63-78

El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional.

El caso mexicano

The right of access to information in Latin America and its materialization as constitutional guarantee.

The Mexican case

GUILLERMO A. TENORIO CUETO 79-99

Una política educativa errática. El modelo de las enseñanzas artísticas de música

The spanisti music education: inconsistent educational policies

REYES MARZAL RAGA 100-112

Experiencias y casos

Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración Pública: la transferencia al puesto

Evaluation of the effectiveness of training in the Spanish Public Administration: transfer to the job

AITANA GONZÁLEZ ORTIZ DE ZÁRATE / MIGUEL AURELIO ALONSO GARCÍA / FRANCISCA BERROCAL

BERROCAL 113-127

Recensiones

Xosé Carlos ARIAS y Antón COSTAS. *La nueva piel del capitalismo*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2016

MIGUEL ANXO BASTOS 128-130



GAPP

Número **17**
Nueva época
mayo, **2017**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ISSN: 1989-8991
DOI: 10.24965/gapp
www.inap.es
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Rey Juan Carlos)

Director de la Revista: Jose Antonio Olmeda Gómez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED)

Coordinación:
Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 174-17-019-9
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Jose Antonio Olmeda Gómez, UNED, España

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universidad Pompeu Fabra (España). Laura Román Masedo, Universidad de la Coruña (España). Antonio Natera Peral, Universidad Carlos III (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). César Colino Cámara, UNED (España). Carmen Alemán Bracho, UNED (España). Xavier Ballart Hernández, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Nieves Saniger Martínez, Universidad de Granada (España). Miguel Anxo Bastos Boubeta, Universidad de Santiago de Compostela (España). Lourdes López Nieto, UNED (España).

Secretario: Jose Manuel Ruano de la Fuente, Universidad Complutense de Madrid (España).

Vicesecretario: Alfonso Fernández Burgos, Jefe del Servicio de Publicaciones del INAP (España).

CONSEJO ASESOR

Javier Quintana Navío, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración Pública (España). Ana María Ruiz Martínez, AEVAL Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (España). Gregorio Montero Montero, CLAD (México). Enrique Cabrero Mendoza, CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas-México-Toluca (México). Rafael Catalá Polo, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (España).

GAPP es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas. **GAPP** es una publicación de periodicidad semestral (mayo-noviembre) editada en formato digital que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Estudios

Un nuevo marco legal para la evaluación

New legal framework for the evaluation

MERCEDES PAJA FANO 6

La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución

Better Regulation in Spain as a public policy: analysis and development

MARISA ÁLVAREZ SUÁREZ 26

La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)

The reform of the Spanish public administration and the Welfare State during the economic crisis (2012-2015)

CARLOS VIDAL PRADO / DAVID DELGADO RAMOS 40

La resolución de los conflictos territoriales: reflexiones desde un constitucionalismo global

The resolution of territorial disputes: reflections from a global constitutionalism

M.^a NIEVES ALONSO GARCÍA / TAMARA ÁLVAREZ ROBLES 63

El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano

The right of access to information in Latin America and its materialization as constitutional guarantee. The Mexican case

GUILLERMO A. TENORIO CUETO 79

Una política educativa errática. El modelo de las enseñanzas artísticas de música

The spanish music education: inconsistent educational policies

REYES MARZAL RAGA..... 100

Experiencias y casos

Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración Pública: la transferencia al puesto

Evaluation of the effectiveness of training in the Spanish Public Administration: transfer to the job

AITANA GONZÁLEZ-ORTIZ DE ZÁRATE / MIGUEL AURELIO ALONSO GARCÍA /

FRANCISCA BERROCAL BERROCAL 113

Recensiones

Xosé Carlos ARIAS y Antón COSTAS. *La nueva piel del capitalismo*. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2016

MIGUEL ANXO BASTOS 128

Autores 131



Un nuevo marco legal para la evaluación

New legal framework for the evaluation

Mercedes Paja Fano
AEVAL-MINHFP
mercedes.paja@aeval.es

RESUMEN

La íntima conexión existente entre transparencia y los procesos evaluativos se ha puesto de manifiesto, con mayor o menor desarrollo y alcance, en la normativa autonómica reguladora de la transparencia aprobada o en fase de proyecto. Se efectúa un recorrido por el panorama estatal y sobre todo, autonómico con el propósito de dar a conocer el tratamiento otorgado a la evaluación, que se inicia en planes y programas y culmina en políticas públicas, incluyendo en ocasiones participación ciudadana. Sea de uno u otro modo, la evaluación se constituye legalmente como una herramienta esencial para la rendición de cuentas.

PALABRAS CLAVE

Evaluación, participación ciudadana, políticas públicas, rendición de cuentas, transparencia.

ABSTRACT

The close linkage between transparency and evaluation processes has been revealed, with greater or lesser development and scope, by the regional transparency regulation adopted or remained in draft form. We examine the national scene and, specifically, regional government regulations for the purpose of making known the treatments associated with the evaluation. It starts with plans and programmes and concludes with public policies, sometimes including citizen participation. One way or another, evaluation legally has become an essential tool to ensure accountability.

KEYWORDS

Evaluation, citizen participation, public policies, accountability, transparency.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA EVALUACIÓN DEL GRADO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. 2. EVALUACIONES DE PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SU PUBLICIDAD ACTIVA. 3. EVALUACIONES DE PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO Y SU PUBLICIDAD ACTIVA. 3.1. Publicidad activa de las evaluaciones del grado de cumplimiento y resultados de planes y programas. 3.2. Participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas. 3.3. Publicidad activa de las evaluaciones de políticas públicas y participación ciudadana. 3.3.1 Por un lado, se encuentran las comunidades autónomas del Principado de Asturias (proyecto), Illes Balears, País Vasco (proyecto) y la Comunidad Valenciana, que han aprovechado sus textos legales de transparencia para recoger la evaluación de las políticas públicas y su publicidad. 3.3.2. Dentro de este mismo apartado, el segundo grupo lo forman aquellas CC.AA con desarrollos específicos en materia de evaluación de políticas públicas, con independencia de las posibles referencias que, al respecto, pueda contener su normativa de transparencia: Castilla y León, Cataluña, Región de Murcia y Navarra.

INTRODUCCIÓN

Nunca una materia ha suscitado tal consenso sobre la importancia de la evaluación como la que se ha puesto de manifiesto en la normativa reguladora en materia de transparencia que, en primer lugar y de modo general, recoge expresamente el mandato de evaluar su grado de aplicación. Así se contiene en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), y en diez de las diecisiete regulaciones autonómicas aprobadas hasta la fecha o en fase de proyecto.

Pero la normativa de transparencia no se queda ahí en la necesidad de evaluar: cuando sujeta a publicidad activa los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución, también ordena la evaluación de su grado de cumplimiento y resultados y su publicación periódica. Con esta exigencia la norma va más allá de su propio objeto.

Los términos del mandato evaluativo del grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas de la normativa estatal se han replicado en la mayoría de la normativa autonómica, con alguna excepción muy puntual.

A partir de estos contenidos, algunas comunidades autónomas (CC.AA) han aprovechado la necesidad de regular esta materia para integrar en el contexto de la transparencia y rendición de cuentas la evaluación de la agenda política (Plan de Gobierno) o de las políticas públicas cuando aún no lo tuvieran previsto en otras disposiciones anteriores.

Mandato de evaluar y su publicidad que se eleva a rango legal y frecuentemente, viene acompañado del derecho de participación que se reconoce a los ciudadanos en el proceso de evaluación de políticas públicas y en todas sus fases: diseño, implementación, resultados e impacto.

De esta manera, la evaluación pasa a formar parte de la transparencia desde una triple dimensión, de menor a mayor:

- Una de carácter particular, circunscrito a la evaluación del grado de aplicación de la normativa reguladora en materia de transparencia.
- Un segundo estadio, constituido por la obligación legal de evaluar el grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas (anuales u plurianuales) y su publicación.
- En tercer y último lugar, las regulaciones más avanzadas pasan a sujetar a publicidad activa la evaluación de las políticas públicas, no sólo las que se instrumentan en planes y programas.

Y en casi todas las comunidades autónomas se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos evaluativos de políticas públicas.

La razón que ha podido motivar que la evaluación y en concreto, la evaluación de las políticas públicas, se incorpore a la transparencia con un mayor o menor alcance, desarrollo e intensidad, sin duda reside en la íntima conexión que existe entre ambas actividades, encaminadas a la mejora de la calidad democrática, al fomento de la participación ciudadana y a la rendición de cuentas y en definitiva, a recuperar la confianza de los ciudadanos, tal como se pone de manifiesto en las leyes o proyectos de ley del ámbito autonómico, con declaraciones del tipo de las que transcriben a continuación:

«En este sentido, el presente texto en particular busca instar al debate resolutivo en Euskadi sobre la mejora de la percepción de la ciudadanía respecto a la llamada cosa pública, su revalorización, contribuyendo a crear, en definitiva, una nueva cultura administrativa basada en los nuevos paradigmas que requieren los tiempos actuales, relacionados con los diversos aspectos de lo que se ha venido a llamar la buena gobernanza, abordada desde el triángulo conceptual que conforman la evaluación de políticas públicas, la transparencia y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, partiendo de la premisa de que ninguno puede funcionar o sostenerse por sí solo, sin los otros dos.... La evaluación es necesaria para dar sentido a la transparencia, a la que dota de contenidos, y que de otra manera no sería sino un escaparate hueco.» (Exposición de motivos proyecto de ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco).

«Principio de responsabilidad y rendición de cuentas: La actividad pública y la de sus servidores exige la asunción de la responsabilidad derivada de tal desempeño, mediante el impulso de la evaluación de políticas y la rendición de cuentas.» (Exposición de motivos proyecto de ley del Principado de Asturias).

«Esta ley de transparencia pretende, en lo esencial, impulsar un modelo de gobernanza que avance hacia la modernización de la administración mediante criterios de gobierno abierto, corresponsable con la ciudadanía para dotarles de mayor protagonismo, mejorando el funcionamiento de los servicios públicos, optimizando el talento y la gestión del conocimiento de la propia administración, y contribuyendo, en definitiva, hacia un comportamiento ético y responsable en el Gobierno y la Administración, un ámbito que estará sujeto además a procesos continuos de evaluación.» (Art. 4, principios generales, de la Ley de la Comunidad Valenciana).

Este artículo aborda, en primer lugar, cómo se ha plasmado la evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de las propias normas de transparencia, así como el tratamiento de la evaluación de planes, programas y políticas públicas en el ámbito estatal, para pasar a presentar con un mayor detalle el alcance e importancia que las normas autonómicas conceden a la evaluación y su publicidad, teniendo en cuenta:

- Las normas autonómicas reguladoras de transparencia, aprobadas o en fase de proyecto a la fecha de cierre de este artículo¹, a las que se otorga idéntica consideración.
- La restante normativa autonómica en vigor relacionada con la evaluación.

El recorrido que se realiza es marcadamente descriptivo, sin elementos valorativos más allá de las agrupaciones realizadas en los siguientes apartados, que atiende en exclusiva a los contenidos literales de las disposiciones estudiadas. En atención a su reciente aprobación (en la mayor parte de los casos y algunas, incluso, en fase de proyecto), su implementación se encuentra en fase embrionaria y no hace posible presentar resultados de su aplicación y muchos menos, efectuar un análisis bajo un criterio de eficacia. En general, la normativa autonómica que se cita carece de recorrido suficiente como para acometer, en este momento, un estudio en profundidad que permitiera arrojar conclusiones sobre los efectos producidos por el mandato legal de evaluar.

- La evaluación y su publicidad constituye un instrumento esencial para garantizar la transparencia y reforzar la rendición de cuentas.
- Las normativas autonómicas reguladoras de la transparencia han venido al fortalecer el panorama evaluativo existente a través de las numerosas referencias que, al respecto, recogen en su parte dispositiva.
- El escaso recorrido de la mayor parte de la normativa reguladora de la transparencia no hace posible presentar por el momento resultados sobre su mandato de evaluar ni un análisis bajo un criterio de eficacia.

1. LA EVALUACIÓN DEL GRADO DE APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Evaluar el grado de aplicación de las leyes de transparencia constituye un denominador común de casi todas las normativas reguladoras de la materia (estatal y autonómica).

«Casi» porque el término «evaluar» es sustituido en algunas de las normativas autonómicas por otros que conllevan una actividad de menor calado como «control» o «revisión».

Esta actividad evaluativa, o de control o de revisión del grado de aplicación y cumplimiento de la normativa reguladora de la transparencia se encomienda, en su mayoría, a un autoridad administrativa independiente ya existente o creada ad hoc.

La ley estatal, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) se refiere textualmente a la evaluación del grado de aplicación de esta Ley, función que atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), autoridad administrativa independiente creada con la finalidad de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

¹ La última consulta sobre el estado de tramitación de los proyectos de ley que se citan se realizó el 27 de marzo de 2017.

Con el objeto de dar cumplimiento a esta función y tal como se recoge en su Memoria correspondiente al año 2015², el CTBG ha suscrito un convenio con la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) para la elaboración de una metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de las instituciones públicas.

Aunque esta fórmula evaluativa del grado de aplicación de la normativa reguladora de transparencia se ha replicado en la mayor parte de las normativas autonómicas, sin embargo, es pronto para determinar cuál es el significado que se otorga al término «evaluación» y si el proceso que se lleve a cabo en cumplimiento de esta obligación sea realmente evaluativo o quede reducido a un seguimiento, control o monitorización³, en la medida que el único criterio legal que se maneja es el de «cumplimiento», más próximo a un sistema de seguimiento que a un sistema de evaluación, en el que entran en juego otros criterios de valor como coherencia, pertinencia, coherencia, eficacia y calidad (técnica y democrática), equidad,

- La transparencia no deja de ser una política pública que se formaliza a través de una Ley y por lo tanto debería evaluarse su diseño, implantación, resultados e impactos.

En el cuadro que se recoge a continuación se muestran las distintas fórmulas utilizadas en los textos legales reguladores de la transparencia, con excepción de dos comunidades autónomas cuya normativa en esta materia es anterior a la LTAIBG⁴, y no contienen previsión alguna al respecto ni han sido objeto de adaptación:

1.^a La más antigua es la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y de buen gobierno de las Illes Balears, que no sigue en su contenido ni en su estructura el modelo fijado por la LTAIBG en 2013⁵

2.^a otra norma del mismo año que la LTAIBG, pero anterior, es la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, que tampoco contempla la evaluación o control de su grado de aplicación⁶.

CUADRO 1. TIPO DE ACTIVIDAD PARA VERIFICAR EL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA Y ÓRGANO COMPETENTE. NIVEL AUTONÓMICO

Comunidad autónoma	Tipo de actividad para verificar cumplimiento regulación transparencia	Órgano competente
ANDALUCÍA	Control del cumplimiento de la ley	Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
ARAGÓN	Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones de transparencia	Consejo de Transparencia de Aragón
PRINCIPADO DE ASTURIAS (proyecto)	Evaluación del grado de cumplimiento de la ley	Comisión de Transparencia del Principado de Asturias

² La Memoria anual 2015 del CTBG se encuentra disponible en su página web http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/plan_memoria/memorias.html. Un resumen de la misma ha sido objeto de publicación en Boletín Oficial del Estado (BOE) de 28 de diciembre.

³ Algunas CC.AA han desarrollado esta previsión legal. Por ejemplo, Canarias, mediante Orden de 10 de junio de 2016, por la que se determina el contenido del informe sobre el grado de aplicación de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública.

⁴ La normativa de la Comunidad Foral de Navarra también es anterior a la LTAIBG (del año 2012); sin embargo, ha sido objeto de modificación, entre otros objetivos, para crear un órgano específico e independiente en materia de transparencia. Por otro lado, Galicia contaba con una norma anterior –Ley 4/2006, de 30 de junio– que ha sido derogada por otra ley aprobada en 2016 objeto de este análisis.

⁵ Sin embargo, como se verá más adelante, sus previsiones la sitúan entre la normativa más avanzada en materia de evaluación. Cuenta con una Dirección General de Participación y Transparencia (dentro de la Consejería de Transparencia, Cultura y Deportes) con competencias en materia de coordinación interdepartamental de medidas para impulsar la transparencia y el buen gobierno en la Administración.

⁶ En esta Comunidad Autónoma, se atribuyen a la Consejería de Hacienda y Administración Pública competencias en materia de inspección de servicios, evaluación y calidad de la Administración.

Comunidad autónoma	Tipo de actividad para verificar cumplimiento regulación transparencia	Órgano competente
CANARIAS	Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la ley	Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<i>CANTABRIA (proyecto)</i>	Revisión el grado de cumplimiento de la ley	Comisión de Transparencia y Participación
CASTILLA-LA MANCHA	Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la ley	Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno
CASTILLA Y LEÓN	Evaluación del grado de aplicación de la ley	Comisionado de Transparencia (Procurador de lo Común)
CATALUÑA	Evaluación de la aplicación de la ley	Sindic de Greuges
GALICIA	Control del cumplimiento de las obligaciones de transparencia	Comisionado de la Transparencia (Valedor del Pueblo)
LA RIOJA	Control del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley	Consejería competente en materia de Administración Pública
<i>MADRID (proyecto)</i>	Velar por el cumplimiento de las obligaciones previas en la ley	Consejería competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano
REGIÓN DE MURCIA	Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia
NAVARRA	Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia	Consejo de Transparencia de Navarra
<i>PAÍS VASCO (proyecto)</i>	Evaluación del grado de aplicación de la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública	Agencia Vasca de Transparencia –Gardena–
COMUNIDAD VALENCIANA	Evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la ley	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa autonómica reguladora de la transparencia (en vigor o en fase de proyecto).

Nota: figuran en cursiva las comunidades autónomas con normas de transparencia en fase de proyecto (Principado de Asturias, Cantabria, Madrid y País Vasco) a la fecha de cierre de este documento. No se incluye Illes Balears ni Extremadura por disponer de textos aprobados con anterioridad a la LTAIBG y no adaptados en este concreto contenido, que no contemplan.

2. EVALUACIONES DE PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SU PUBLICIDAD ACTIVA

Cuando la LTAIBG sujeta a publicidad activa un conjunto de información, en el bloque destinado a la información institucional, organizativa y de planificación, dispone lo siguiente:

*«Las Administraciones Públicas publicarán los **planes y programas** anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados **deberán ser objeto de evaluación y publicación** periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.*

En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas» (art. 6.2 LTAIBG).

De acuerdo con la Disposición final octava, «Título competencial»:

«La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda».

Por consiguiente, la sujeción a publicidad activa de los planes y programas y su evaluación constituye normativa básica; no así la determinación de la unidad encargada de evaluar, que en el ámbito de la Administración General del Estado se atribuye a las inspecciones de servicios. Hay que esperar para comprobar cómo se despliega este mandato evaluativo a cargo de estas unidades, con un perfil más enfocado a la evaluación de la calidad de los servicios que a la evaluación de planes y programas. Su normativa reguladora⁷ expresamente señala que se constituyen como órganos especializados en el control interno y en la evaluación de la eficacia y calidad de los servicios prestados, el seguimiento de los objetivos asignados a las distintas unidades administrativas y la modernización de estructuras y mejora de procedimientos, tanto de los propios departamentos como de sus organismos públicos dependientes.

En este nivel de gobierno, el mandato de evaluar los planes y programas y su publicidad se completa con las funciones atribuidas en materia de evaluación de políticas públicas a la AEVAL por su Estatuto, aprobado por Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre (y vigente en tanto concluya el plazo de adaptación de las agencias existentes en el sector público a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Estatuto que no recoge expresamente el principio de publicidad de las evaluaciones de políticas públicas, que se entiende implícito en lo dispuesto en la letra b) de su artículo 7, cuando somete toda su actuación a los principios de transparencia y participación ciudadana.

De modo particular, se ha aprobado normas que encomiendan evaluaciones de determinadas intervenciones públicas a la AEVAL y ordenan expresamente su publicación (por ejemplo, la Ley 20/2013, de 19 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, Disposición adicional sexta⁸).

3. EVALUACIONES DE PLANES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO Y SU PUBLICIDAD ACTIVA

Un análisis de la normativa autonómica permite establecer diferentes grupos en materia de evaluación y su publicidad activa, en función del menor o mayor alcance del objeto de evaluación (planes y programas y en un estadio más avanzado, políticas públicas) y la participación ciudadana en los procesos evaluativos.

3.1. Publicidad activa de las evaluaciones del grado de cumplimiento y resultados de planes y programas

La normativa autonómica reguladora de la transparencia ha recogido el mandato de sujetar a publicidad activa los planes y programas, así como su evaluación⁹, bien transcribiendo la norma básica, bien con una remisión expresa a la misma.

En este primer grupo, la evaluación se ciñe a los planes y programas y su publicidad, e incluyen alguna referencia a la evaluación de políticas públicas o a una posible participación ciudadana en asuntos públicos, pero de modo genérico y sin un desarrollo posterior en la norma de transparencia o en otras disposiciones en vigor. Se trata de las comunidades autónomas de Andalucía, Galicia y La Rioja¹⁰.

⁷ Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales.

⁸ Disposición adicional sexta de la Ley 20/2013: Evaluación anual de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. «La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios elaborará una evaluación anual sobre la implementación y los principales efectos en ámbitos de actuación pública concretos, de las medidas contempladas en esta Ley. Esta evaluación se remitirá a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y a las Comisiones de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados y del Senado, tras lo cual se hará pública».

⁹ Con excepción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que no utiliza el término «evaluación», cuando sujetan a publicidad activa el grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas. Pese a ello y en atención a otros contenidos y normativa, se ha considerado una CA que se sitúa entre las más avanzadas en materia evaluativa y su publicidad en el sentido que se expone en los epígrafes siguientes.

¹⁰ Estas tres CC.AA coinciden, además, en haber sustituido el término «evaluar» por el del «control» a la hora de verificar el grado de aplicación de su respectiva ley de transparencia.

Andalucía

La Comunidad Autónoma de Andalucía destaca sobre las otras dos de su grupo, comenzando porque en la exposición de motivos de su Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública, cita por dos veces la evaluación de políticas públicas vinculada a dos preceptos de su Estatuto de Autonomía. Por un lado, trae a colación el artículo 10.1¹¹, como justificación de la necesidad de fomentar la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de políticas públicas. De otra parte, vincula la evaluación de políticas públicas al artículo 138 del citado Estatuto de Autonomía¹² al que se refiere como fundamento en la búsqueda de una mayor transparencia y con el objetivo de avanzar en el diseño de un sistema andaluz de evaluación de políticas públicas. Sin embargo, ambas declaraciones de la parte expositiva de su norma de transparencia no acaban de desarrollarse en su parte dispositiva¹³, en la que se limita a la evaluación de los planes y programas y su publicidad activa. Pero da un paso importante al definir, a estos efectos, la evaluación de políticas públicas, en su artículo 12, denominado «Información sobre planificación y evaluación»:

«...proceso sistemático de generación de conocimiento encaminado a la comprensión integral de una intervención pública para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto de su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos. Su finalidad es contribuir a la mejora de las intervenciones públicas e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas».

Es de destacar que la norma contenga una definición de lo que se debe entender por evaluación¹⁴, en la medida que neutraliza cualquier posibilidad de que el proceso que se llegue a realizar no se trate realmente de una evaluación en sentido estricto. Definición legal que, por otra parte, coincide con la que se viene propugnando desde la AEVAL: una definición casi idéntica se puede encontrar en el documento “Fundamentos de evaluación de políticas públicas”¹⁵ (AEVAL, 2010).

Galicia

Esta Comunidad Autónoma, en su vigente Ley 1/2016, de 28 de enero, de transparencia y buen gobierno¹⁶ se remite expresamente a la normativa básica (LTAIBG) en lo que respecta a la información que ha de ser objeto de publicidad activa y añade que también estarán sujetas a publicidad activa las evaluaciones de calidad, proceso distinto de las evaluaciones de políticas públicas.

La norma recoge la participación ciudadana en los asuntos públicos como uno de sus principios, pero de un modo genérico, sin desarrollo y sin mención expresa a la evaluación de políticas públicas.

Tampoco se encuentran más previsiones evaluativas en la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración. En su parte expositiva declara que se pasa a integrar el procedimiento de evaluación con participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, pero lo cierto es que tal declaración carece de tratamiento en su articulado que, en su mayor parte, se dedica a la evaluación de la calidad de los servicios públicos, en coherencia con el título de la norma. Únicamente en uno de los preceptos se cita la evaluación de las políticas públicas aunque en unos términos algo confusos, por su constante remisión a la calidad de los servicios públicos¹⁷.

¹¹ Artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía: «La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social».

¹² Artículo 138 del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Evaluación de políticas públicas: «La ley regulará la organización y funcionamiento de un sistema de evaluación de las políticas públicas».

¹³ Se encuentra en trámite un proyecto de ley de participación ciudadana de Andalucía que contiene un capítulo específico dedicado a la participación ciudadana en la evaluación de las políticas públicas de la Junta de Andalucía.

¹⁴ La normativa andaluza de transparencia no es la única en esta materia que recoge una definición de «evaluación», como se expone más adelante.

¹⁵ «En líneas generales se entiende por evaluación un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública –norma, programa, plan o política–, que permite alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos.» (AEVAL, 2010; 13).

¹⁶ Esta norma deroga la anterior Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.

¹⁷ Art. 23.1 de la Ley 1/2015, de 1 de abril «La Xunta de Galicia evaluará la calidad de las políticas públicas que se diseñen y los servicios públicos prestados con la finalidad de obtener información objetiva y sistemática, identificar áreas de mejora y planificar e implementar iniciativas para mejorar la calidad de los servicios públicos autonómicos».

La Rioja

Este primer grupo se cierra con la Comunidad Autónoma de La Rioja que con la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno, reproduce las obligaciones de publicidad activa de la normativa básica. Y aun cuando dedica uno de sus capítulos al derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos, parece recoger las bases para su impulso y posterior desarrollo.

- El conjunto de normas autonómicas reguladoras de la transparencia contemplan, como mínimo, la evaluación del grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas y su publicación, siguiendo el mandato de la normativa básica (LTAIBG)
- Asimismo, y aun cuando quede en una mera declaración que requiere de desarrollo, como mínimo reconocen el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos o en el ciclo de políticas públicas

3.2. Participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas

Con un mayor alcance en lo que se refiere a la evaluación se posicionan las restantes CC.AA, que cuentan con regulaciones de transparencia, aprobadas o en fase de proyecto, u otras disposiciones en vigor que desarrollan y complementan el panorama desde la perspectiva de la evaluación de las políticas públicas.

Aunque la casuística puede ser ciertamente variada, en este segundo grupo se recoge un conjunto de CC.AA que no obstante acotar en algunos casos la evaluación (y su publicidad) al grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas, dan un paso adelante al reconocer de modo explícito el derecho de la ciudadanía a participar en la evaluación de las políticas públicas¹⁸ como una manifestación del gobierno abierto. Este grupo está formado por las comunidades autónomas de Aragón, Cantabria (proyecto), Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid (proyecto); destacando las dos primeras comunidades autónomas sobre las restantes.

Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón –con su Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana¹⁹– se posiciona en una situación de supremacía en este grupo, ya que son numerosas las referencias a la evaluación a lo largo de su articulado, comenzando por declarar que constituye uno de sus objetos garantizar de forma efectiva el «*derecho de participación en la planificación, elaboración y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón*».

Parece apostar firmemente por la evaluación de las políticas públicas y en este sentido, menciona como uno de los principios que deben informar la aplicación de la ley el de responsabilidad y rendición de cuentas a través de la promoción de la cultura de la evaluación.

Recoge, asimismo, una definición de «evaluación» en parecidos términos que Andalucía:

«...proceso integral de observación, análisis y consideración de la intervención pública, encaminada a valorar su diseño, desarrollo y ejecución, el cumplimiento de sus objetivos, su impacto y las correcciones necesarias para la mejora de las estrategias públicas».

En materia de publicidad activa, y junto a la evaluación de los planes y programas anuales y plurianuales, prevé la evaluación de un Plan de Gobierno²⁰ que debe aprobar el Gobierno de Aragón para

¹⁸ Derecho más amplio que la participación ciudadana en el proceso de elaboración de disposiciones que emanan del Poder Ejecutivo, reforzado con la entrada en vigor, el 2 de octubre de 2016, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en su artículo 133 establece una fase de consulta pública que debe preceder a la elaboración de los proyectos o anteproyectos de ley o de reglamento. Este mandato, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas (AA.PP), ha sido objeto de desarrollo a nivel AGE con la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre (operativo en 9 meses).

¹⁹ Esta ley se complementa y desarrolla con otra que actualmente se encuentra en fase de proyecto: proyecto de ley de integridad ética y pública.

²⁰ Estos planes de Gobierno (que se recogen en los textos de las CC.AA de Aragón, Madrid o el País Vasco) difieren por su mayor contenido y alcance del Plan (Anual) Normativo que se contempla en el artículo 132 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según el cual, con carácter anual, las AA.PP publicarán en el

cada legislatura, con contenido abierto y en el que se identificarán, entre otros extremos, los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, así como los indicadores que permitirán su seguimiento y la evaluación. Ordena la presentación de un informe de las principales actuaciones realizadas en un plazo no superior a cuatro meses desde la finalización de cada ejercicio presupuestario.

Dedica un título de la ley (Título III) a la participación ciudadana en la planificación, elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas del Gobierno de Aragón, así como la participación en los ámbitos político, cultural, económico y social de la Comunidad Autónoma. Para su consecución, establece la elaboración de un Programa Anual de Participación Ciudadana como documento estratégico que contenga los proyectos normativos, planes y programas que serán objeto de procesos y mecanismos de participación. Instrumentos de participación ciudadana que serán objeto de evaluación anual con el fin de implementar los procesos de mejora que, en su caso, correspondan.

Canarias

Con menor énfasis en la evaluación, la Comunidad Autónoma de Canarias en su Ley 12/2014, 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, se ciñe a la normativa básica al indicar que será objeto de publicidad activa la evaluación de los resultados de los planes y programas.

Aunque sus previsiones relacionadas con la evaluación son más modestas, se incluye bajo este apartado en la medida que la ley canaria de transparencia se complementa con otra anterior: la Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana, que persigue como uno de sus fines establecer mecanismos de evaluación de las políticas públicas y de investigación del estado de la opinión pública por parte de la ciudadanía. Desarrolla en su articulado un conjunto de instrumentos de participación ciudadana en la elaboración y evaluación de políticas públicas y dispone las evaluaciones de estos procesos participativos.

Cantabria

La Comunidad Autónoma de Cantabria, en su proyecto de ley de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana, también conecta la evaluación de las políticas públicas al derecho constitucional de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, y al principio de responsabilidad y rendición de cuentas, uno de los principios generales de la transparencia.

Recoge una definición de evaluación en idénticos términos que Aragón:

«proceso integral de observación, análisis y consideración de la intervención pública, encaminado a valorar su diseño, desarrollo y ejecución, el cumplimiento de los objetivos, su impacto y las correcciones necesarias para la mejora de las estrategias públicas».

En materia de publicidad activa, y junto a la evaluación del grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas, contempla la publicidad de la *«información sobre los resultados de las evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas»*²¹. Pero no acaba de concretar que se entienda por «incidencia social». Todo parece apuntar a que esta expresión se encuentra en íntima conexión con el derecho que se reconoce a la ciudadanía a participar en la evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos y que regula en su Título III. En tal sentido, obliga a las administraciones públicas de Cantabria al fomento de la participación individual o colectiva especialmente en los asuntos públicos referidos a la evaluación de las políticas públicas, y dispone que cada evaluación de las políticas públicas llevará asociada una acción de escucha de la ciudadanía. Desarrolla los instrumentos de participación ciudadana, y establece su evaluación anual con el fin de implementar los procesos de mejora que, en su caso, correspondan.

correspondiente Portal de la Transparencia un Plan que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. Para la AGE, los artículos 25 y 28 de la Ley de Gobierno en la nueva redacción dada por la Ley 40/2015, disponen que se publicará en el Portal un Plan Anual Normativo y un Informe anual de evaluación del grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo.

²¹ En idénticos términos se recoge en los textos normativos de las Comunidades Autónomas de Cataluña y Navarra: sujeción a publicidad activa de los resultados de las evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas.

Castilla-La Mancha

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha incluye en su norma –Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno– la misma definición de evaluación que Aragón y Cantabria:

«proceso integral de observación, análisis y consideración de la intervención pública, encaminado a valorar su diseño, desarrollo y ejecución, el cumplimiento de los objetivos, su impacto y las correcciones necesarias para la mejora de las estrategias públicas».

Con un mayor detalle que la normativa básica, sujeta a publicidad los planes y programas anuales y plurianuales de carácter general o sectorial que establezcan las directrices estratégicas de las políticas públicas, y añade los *«criterios, los indicadores y la metodología para evaluar su cumplimiento, las cuantías asignadas a incentivos o productividad por el cumplimiento, así como el resultado de su evaluación, una vez ejecutados»*. Resulta significativo que este precepto (artículo 11) se denomine «información sobre planificación y evaluación».

Dentro del título dedicado al buen gobierno, destina un capítulo al Gobierno abierto, entendido como aquel que busca e incentiva la participación y colaboración ciudadana en la planificación, diseño y evaluación de las políticas públicas más relevantes, de carácter general y sectorial (caracterización de «más relevantes» que luego no se vuelve a citar en el texto cuando se refiere a la evaluación de las políticas públicas). Todo apunta a que esta previsión legal de participación ciudadana parece requerir de una posterior concreción (legal o reglamentaria), como ya se advierte en la exposición de motivos de la ley.

También deja enunciado como uno de los principios que informan la buena Administración el de la evaluación permanente, a través de indicadores objetivos, de la gestión administrativa y los procesos de participación.

Con anterioridad, esta Comunidad Autónoma ha suscrito convenios de colaboración con la AEVAL para la realización de evaluaciones de algunas intervenciones públicas, como la “Evaluación de los Programas de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha” (AEVAL, 2011).

Extremadura

La Comunidad Autónoma de Extremadura, con su Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno abierto, al igual que los restantes textos legales, y pese a ser anterior a la LTAIBG, somete a publicidad activa planes y programas anuales y plurianuales y las evaluaciones periódicas de sus resultados y grado de cumplimiento, siguiendo la normativa básica.

Se incluye en este grupo porque en el título dedicado a la participación y colaboración ciudadana (Título III) expresamente reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en la evaluación de políticas y calidad de los servicios públicos: junto al proceso participativo y de consulta de los proyectos de ley, establece que cada evaluación de las políticas públicas llevará asociada una acción de escucha de la ciudadanía. Pero no contempla expresamente la evaluación de los mecanismos de participación.

Es positivo que se reconozca el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, pero las previsiones de esta norma en relación con la evaluación de las políticas públicas se quedan ahí. Por tanto, y al igual que Canarias, constituyen ejemplos de regulaciones más limitadas que las restantes de su grupo desde un punto de vista evaluativo.

Madrid

También y políticas públicas, como el derecho a que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que haya participado. Pero sin mención a la evaluación de los instrumentos de participación ciudadana.

- La mayoría de las comunidades autónomas reconocen legalmente el derecho de la ciudadanía a participar en el diseño, elaboración y evaluación de las políticas públicas. E incluso ordenan la evaluación de los instrumentos de participación y del grado de participación. Participación y transparencia como pilares fundamentales del gobierno abierto.

- El informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) “Panorama de las Administraciones Públicas 2015” pone el acento en este impulso de la participación ciudadana, como un instrumento para aumentar la confianza en las instituciones públicas y que demanda inexcusablemente el acceso a la información. Bajo el título “Los procesos de formulación de políticas integradoras” destaca la importancia de dar acceso a todos los segmentos de la sociedad en la toma de decisiones públicas *«con el fin de reflejar mejor sus necesidades y aspiraciones, tanto en la formulación de políticas como en la prestación de servicios...»* Y, además, *«hacer que los ciudadanos participen de forma activa en el diseño y ejecución de las políticas públicas también podría aumentar su legitimidad y eficacia, y fomentar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos»*.

3.3. Publicidad activa de las evaluaciones de políticas públicas y participación ciudadana

Bajo este último apartado se incluyen las restantes comunidades autónomas, que expresamente ordenan la evaluación de sus políticas públicas y su publicidad, bien en su normativa reguladora de la transparencia, bien en otras disposiciones normativas.

En este grupo, la evaluación trasciende de los planes y programas para alcanzar al conjunto de las políticas públicas²², con independencia del instrumento utilizado (planes, programas, proyectos, leyes,...).

3.3.1. ***Por un lado, se encuentran las comunidades autónomas del Principado de Asturias (proyecto), Illes Balears, País Vasco (proyecto) y la Comunidad Valenciana, que han aprovechado sus textos legales de transparencia para recoger la evaluación de las políticas públicas y su publicidad***

Principado de Asturias

El proyecto de ley de transparencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias considera la evaluación de políticas públicas como un instrumento de rendición de cuentas, mandata su publicidad y la desarrolla en un capítulo específico. Son múltiples las referencias que contiene al respecto, comenzando por el preámbulo del proyecto en el que declara que su pretensión es impulsar un modelo de gobernanza *«...contribuyendo, en definitiva, hacia un comportamiento ético y responsable en el Gobierno y la Administración, un ámbito que estará sujeto además a procesos continuos de evaluación»*.

En coherencia con esta declaración de principios, dedica un título (Título IV), a la evaluación de políticas públicas, que considera

«... un instrumento de rendición de cuentas para la mejora continua de la transparencia, calidad, pertinencia y eficacia de las Administraciones públicas asturianas. Todo ello con la finalidad de contribuir a un mayor conocimiento, confianza y participación de la ciudadanía en dichas políticas públicas».

Dispone que la evaluación será de aplicación a todo el conjunto de políticas, estén o no articuladas en planes, programas o documentos estratégicos similares. Y todas estas evaluaciones quedan sujetas al principio de publicidad activa, viniendo obligadas las Administraciones públicas asturianas a difundir sus resultados a través de la página web corporativa, y facilitando a la ciudadanía el acceso a este tipo de información dentro de los límites que establece esta ley.

En este título ya comienza a referirse a la participación ciudadana en las evaluaciones, que pasa a regular en el título siguiente (Título V). Participación ciudadana que extiende de forma obligatoria a programas y planes; y potestativamente, a cualquier otra iniciativa de actuación. Sin embargo, no prevé expresamente la evaluación de los instrumentos de participación.

²² Concepto de políticas públicas que se puede definir como *«el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios»* (TAMAYO SÁEZ, M., 1997).

El Principado de Asturias constituye otro ejemplo de Comunidad Autónoma que ha participado con la AEVAL en procesos evaluativos; en concreto, en la “Evaluación de la Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de la Salud” (AEVAL, 2010).

Illes Balears

Por su parte, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, con su Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y de buen gobierno, muy anterior a las actuales regulaciones de transparencia, se posiciona en este grupo más avanzado por las numerosas referencias a la evaluación de las políticas públicas y su publicidad, tanto en su exposición de motivos como en su parte dispositiva.

Entre los principios que informan la buena administración y el buen gobierno cita la responsabilidad y rendición de cuentas, a través de la promoción de las evaluaciones y reconoce la participación ciudadana en la evaluación de políticas públicas, aunque no contempla la evaluación de los procesos participativos que quedan enunciados con escaso desarrollo.

Por el contrario, dedica especial atención a fijar las bases de un sistema de evaluación de políticas públicas que define de forma similar a las restantes comunidades autónomas:

«...proceso sistémico de observación, análisis e interpretación de una intervención pública de cualquier tipo –plan, programa, proyecto u otra acción–, para obtener un juicio valorativo de su diseño, funcionamiento, resultados y efectos, basado en evidencias».

También señala que su finalidad es ser útil a la sociedad, como instrumento de mejora de la calidad y la eficacia de los servicios públicos, la eficacia del sector público y perfeccionar la calidad democrática. Enuncia una lista abierta los criterios que deben seguir este sistema, el alcance de su aplicación, las modalidades y los contenidos. Y dispone la obligatoriedad de su registro y publicación como mínimo en la página web de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Por último, crea una la Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears como órgano de ejecución, de coordinación y de consulta de las acciones de evaluación de políticas, planes y programas, organizaciones y servicios públicos de las instituciones públicas y entes instrumentales de las Illes Balears.

Pese al tiempo transcurrido desde su aprobación, no hay constancia de la implementación de esta norma en lo referente a la evaluación de políticas públicas. No obstante, esta Comunidad Autónoma ha suscrito convenios marco con la AEVAL para la realización de evaluaciones de algunas de sus intervenciones públicas como, por ejemplo la “Evaluación del Plan de Calidad de Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la CAIB” (AEVAL, 2015). Actualmente, se encuentra en vigor el Convenio marco de colaboración suscrito el 2 de agosto de 2016 entre la AEVAL y la Consejería de Transparencia, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para la colaboración en el ámbito de la gestión de la calidad de los servicios y de la evaluación de políticas públicas.

País Vasco

En el proyecto de ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco la evaluación de políticas públicas ocupa un lugar destacado y es una constante a lo largo de todo el texto. Se detallan numerosos aspectos del proceso de evaluación y expresamente mandata la publicación tanto de los procesos evaluativos como de los resultados.

Somete a publicidad activa la evaluación que resulta obligada realizar de los planes y programas anuales y plurianuales del conjunto de las entidades que componen el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Pero no se queda ahí y dedica todo un Título (Título II) al «Fomento de la planificación y evaluación de políticas públicas y publicidad de estos procesos» para el que el propio proyecto fija un calendario de aplicación específico.

Distingue varios tipos de evaluación. En primer lugar, se refiere a la evaluación previa de impacto de proyectos de ley, de planes estratégicos y de actuaciones significativas²³, que define como un

²³ Evaluación previa de impacto que va más allá que la evaluación previa de impacto regulatorio, que tiene como objeto el análisis ex ante de las políticas públicas recogida en propuesta normativas.

«...proceso sistemático de observación, medida, análisis e interpretación de información obtenida de forma exhaustiva y ordenada, encaminado a la estimación cualitativa y, siempre que sea posible, cuantitativa, de los costes y beneficios económicos, sociales y medioambientales probables de las distintas opciones de política pública para alcanzar un juicio propositivo o valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica e impacto, que informe la decisión a adoptar por el órgano competente».

La evaluación así considerada se proyecta, primero, sobre un Plan de Gobierno Abierto, que se debe elaborar en cada legislatura y de contenido abierto. Este Plan debe identificar proyectos de ley, planes estratégicos y actuaciones significativas e incluir, entre otros contenidos, los indicadores que permitan su seguimiento y evaluación.

Junto al Plan de Gobierno, también dispone que el Gobierno Vasco determine anualmente una relación de intervenciones públicas que, como mínimo, deberán ser evaluadas, atendiendo a una serie de criterios. Y además, los departamentos o entes del sector público vasco podrán someter a evaluación aquellas otras intervenciones públicas de su competencia que estimen conveniente.

En segundo lugar, define la evaluación de resultados e impactos acumulados de las políticas públicas:

«... aquella que se efectúa con posterioridad a la ejecución de la política pública y que se fija en el examen de su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad a la luz de los objetivos que se planificaron».

Este proyecto de ley reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la evaluación de programas y políticas públicas; participación ciudadana que es objeto de regulación en un título específico (Título IV), en el que se contempla la evaluación del grado de participación ciudadana, de los medios empleados y su resultado, con el fin de adoptar cuantas medidas fueran necesarias para implementar procesos de mejora.

Comunidad Valenciana

Este subgrupo se cierra con la Comunidad Valenciana que en su Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana, y al igual que anteriores CC.AA, vincula la evaluación de políticas públicas a la transparencia, a través de la participación ciudadana y fija las bases para la evaluación de la acción de gobierno.

Como la mayoría de las normas de transparencia, somete a publicidad activa las evaluaciones que se realicen sobre el grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas anuales y plurianuales, y extiende esta obligación de publicidad a los *“informes de evaluación de las políticas públicas y de calidad de los servicios públicos”*.

En este ámbito de evaluación de políticas públicas, da un paso más al recoger la previsión de que sea una entidad experta e independiente la que evalúe de forma objetiva y periódica las políticas públicas llevadas a cabo por la Generalitat en el ámbito de aplicación de la ley (disposición adicional séptima).

Dedica un título (Título V) a la participación ciudadana y encarga a la Generalitat que impulse la implicación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas públicas. Mediante Decreto 190/2016, de 16 de diciembre, por el que desarrolla el Consejo de Participación Ciudadana, atribuye a este órgano consultivo de la Administración de la Generalitat la función de evaluar la ejecución de políticas que se desarrollen en materia de participación ciudadana y fomento del asociacionismo.

También en desarrollo de su ley de transparencia, esta Comunidad Autónoma ha aprobado el Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

Con esta disposición se unifica en un solo texto los instrumentos de mejora de la calidad de los servicios y la evaluación, que centra casi en exclusiva en los planes y programas, con especial hincapié en la evaluación de resultados. A tal efecto, en su art.12 incide en la evaluación del grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas, *«... sin perjuicio de las variadas técnicas y herramientas de medición y evaluación de la actividad o intervención pública que en cada caso puedan desarrollarse desde diferentes puntos de vista...»*. Define la evaluación de calidad, pero no la evaluación de planes y programas.

3.3.2. Dentro de este mismo apartado, el segundo grupo lo forman aquellas CC.AA con desarrollos específicos en materia de evaluación de políticas públicas, con independencia de las posibles referencias que, al respecto, pueda contener su normativa de transparencia: Castilla y León, Cataluña, Región de Murcia y Navarra.

Castilla y León

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana, se remite expresamente a la información que se ha de publicar en cumplimiento de la LTAIBG (normativa básica).

Pero esta CA cuenta con una regulación específica: la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Es en esta norma donde desarrolla la evaluación de las políticas públicas, que constituye uno de sus objetos. Obliga a la Administración autonómica a impulsar la cultura de la evaluación de la acción pública y dispone que

«La evaluación será integral y objetiva, y sus resultados, conclusiones y áreas de mejora serán públicos».

Prevé la posibilidad de externalizar el proceso evaluativo, regula el contenido de las evaluaciones y su realización en fase de diseño, implementación o resultados.

Asimismo, reconoce el derecho de los ciudadanos de Castilla y León a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica. Sin embargo, tal reconocimiento parece necesitar de un posterior desarrollo reglamentario.

Cataluña

La Comunidad Autónoma de Cataluña destaca sin duda sobre las demás comunidades autónomas, al contar con una amplia y consolidada trayectoria en materia de evaluación de políticas públicas, que encuentra institucionalizada a través del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (Iválua), consorcio público constituido formalmente en 2006²⁴ y con inicio de actividad en 2008. Una de las finalidades de este consorcio es evaluar políticas públicas por encargo de las administraciones públicas y de las entidades sin ánimo de lucro, así como la de difundir sus resultados, *«... mediante formatos y canales adaptados a los diferentes tipos de destinatarios».*

Quizás sea esta la razón por la cual su Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no incide más en la evaluación, a la que dedica referencias muy puntuales.

En concreto, se encuentran dos menciones en la parte que regula la publicidad activa. La primera de ellas, referida a la información sobre organización institucional y estructura administrativa, cuando señala que será público el catálogo de los servicios prestados, las cartas de servicios existentes²⁵ *«... y la información sobre los resultados de las evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas»*²⁶. La segunda referencia aparece en el precepto que regula la publicidad activa de la información sobre planificación y programación: siguiendo la normativa básica, establece que la Administración debe hacer públicos, en aplicación del principio de transparencia, los planes y programas anuales y plurianuales, de carácter general o sectorial, que establecen las directrices estratégicas de las políticas públicas, incluyendo los criterios y la metodología para evaluar su cumplimiento y el resultado de la evaluación, una vez ejecutados.

También es sucinta la parte que dedica a la participación y colaboración ciudadanas en la toma de decisiones públicas y en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de dichas decisiones, en el título en el que aborda el gobierno abierto, ya que también dispone de normativa específica sobre participación

²⁴ El Acuerdo de creación de Iválua, Acuerdo de Gobierno de 11 de julio de 2006, ha sido objeto de varias modificaciones. La última de ellas, a través del Acuerdo de Gobierno 115/2015, de 21 de julio, por el que se autoriza la modificación de sus estatutos y se aprueba su texto íntegro

²⁵ Es tal el compromiso que esta CA adquiere con la ciudadanía, que la ley atribuye naturaleza reglamentaria a las cartas de servicios. En consecuencia, su contenido es vinculante y puede ser invocado por vía de recurso o reclamación (art. 59.2 Ley 19/2014).

²⁶ Esta misma expresión («incidencia social») es utilizada en las normativas de la CC.AA de Cantabria y Navarra.

ciudadana, a la que se remite. Se trata de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Participación ciudadana que desarrolla en su Título III y extiende a las actuaciones públicas en las fases de propuesta, decisión, aplicación o evaluación. Dispone su evaluación y destina un precepto (artículo 50) a recoger todos y cada uno de los extremos que debe contener la memoria resultante de la obligada evaluación de los procesos de participación.

Región de Murcia

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuenta, por un lado, con su Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana, que ha sido objeto de reciente modificación²⁷, con la intención, según se recoge en su preámbulo, de reforzar la regulación anterior en el sentido de garantizar de forma más efectiva la transparencia, el derecho de acceso a la información pública, el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas. Sin embargo, tal declaración sobre la evaluación de políticas públicas no se ha plasmado en la parte dispositiva del texto.

De hecho, presenta una peculiaridad respecto de las restantes CC.AA, ya que cuando sujeta a publicidad activa la información sobre el grado de cumplimiento y los resultados de los planes y programas anuales y plurianuales que aprueben, omite el término «evaluación». Tal omisión no impide se incluya en este grupo por dos motivos: primero, porque son múltiples las referencias a la evaluación de políticas públicas, sin bien en todo caso vinculadas a la participación ciudadana, a la que dedica un título (Título III) en el que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la planificación, seguimiento y la evaluación de los programas y políticas públicas. Esta disposición recoge expresamente la evaluación tanto de las políticas de participación ciudadana como de sus instrumentos.

El segundo motivo que avala su inclusión en este grupo es que esta Comunidad Autónoma cuenta con otra norma: la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la CARM que, persigue, entre otros fines, impulsar la cultura de evaluación en la gestión pública regional, mediante sistemas de evaluación de los resultados e impacto de las políticas públicas. Se refiere a sistemas de evaluación de las políticas públicas y concibe la evaluación como una actividad específica y con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión o el control presupuestario, pero con las que mantiene una estrecha relación de complementariedad. En tal sentido, considera la evaluación de las políticas públicas como

«... el proceso integral de análisis de su conceptualización y diseño, de su proceso de ejecución, aplicación y seguimiento, así como de la valoración de los resultados e impactos conseguidos mediante dichas políticas».

Sin embargo, no recoge expresamente a la publicidad de las evaluaciones que se realicen.

Navarra

Este grupo se cierra con la Comunidad Foral de Navarra que, en su normativa reguladora de la transparencia –Ley Foral 11/2012, de 28 de junio, de transparencia y gobierno abierto (modificada por Ley 5/2016, de 28 de abril)– sujeta a publicidad activa, al igual que Cantabria y Cataluña, la información sobre el resultado de las «... evaluaciones de la calidad de los servicios públicos, así como de la incidencia social de las políticas públicas». También dispone la publicidad de la información sobre los programas anuales y plurianuales que vaya a acometer; pero su evaluación la reserva para el título dedicado al diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad de la Administración (Título VI), cuando menciona la «... evaluación permanente de los servicios, programas, planes y políticas públicas» como una de las estrategias de calidad.

Regula pormenorizadamente a la participación ciudadana (Título IV), y reconoce el derecho de los ciudadanos a colaborar y participar en la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios de la Administración Pública. Los resultados de la participación se plasmarán en un informe de participación y colaboración, pero no prescribe su evaluación. Por lo demás, en materia de participación, se remite a la nor-

²⁷ Mediante Ley 7/2016, de 8 de mayo, de reforma de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

mativa foral reguladora de la evaluación de las políticas públicas: la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.

Esta disposición no contiene una definición de evaluación de políticas públicas, pero sí sus modalidades, finalidad y momento de su realización, los contenidos y la obligación de su publicidad

«Las Administraciones Públicas darán a sus evaluaciones, que serán públicas, la publicidad que juzguen oportuno y por los medios técnicos que consideren más adecuados».

Crea la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos (CFE), como órgano colegiado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra centrado en actividades de formación, sensibilización y promoción de la evaluación, además de actuar como registro de las evaluaciones que realice el gobierno foral.

- El respaldo otorgado a la evaluación de políticas públicas y su publicidad por la disposiciones autonómicas de transparencia ha venido a completar y fortalecer los reconocimientos normativos con los que ya contaba en algunas comunidades autónomas.
- Es importante destacar que 6 de las 17 normas autonómicas en materia de transparencia (aprobadas o en fase de proyecto) recogen una definición muy precisa de la evaluación, marcando la diferencia con otros instrumentos de información y valoración de los que se puedan servir los decisores políticos.
- Dotar a la evaluación de políticas públicas y su publicidad de un marco legal constituye un refuerzo indiscutible al sentar los cimientos que pueden ayudar a su desarrollo y garantizar la consolidación de su práctica que dependerá, en todo caso, de la voluntad política.
- No obstante lo incipiente de marco legal, sean bienvenidas las numerosas referencias a la evaluación de las intervenciones públicas y su publicidad, que deben ser valoradas muy positivamente. El impulso es evidente, al igual que su vinculación a la transparencia y la rendición de cuentas: evaluación de políticas públicas y difusión como medidas indispensables de transparencia y rendición de cuentas.

El cuadro que figura a continuación pretende sintetizar lo expuesto hasta el momento, recogiendo el reconocimiento normativo de la evaluación en el panorama autonómico, bien a través de las leyes de transparencia –aprobadas o en proyecto–, bien a través de otros textos normativos en vigor que las complementan.

CUADRO 2. RESPALDO NORMATIVO AUTONÓMICO A LA EVALUACIÓN

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EVALUACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS	EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE PP	EVALUACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OTROS CONTENIDOS RELACIONADOS	NORMATIVA DE TRANSPARENCIA (en vigor o en proyecto)	DISPOSICIONES RELACIONADAS (en vigor)
ANDALUCÍA	X				Define «evaluación de políticas públicas». Su Estatuto de Autonomía recoge una previsión de desarrollo mediante ley	Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía	
ARAGÓN	X		X	X	Define «evaluación». Dispone la evaluación del Plan de Gobierno	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón	
PRINCIPADO DE ASTURIAS	X	X	X		Define «evaluación»	Proyecto de ley del Principado de Asturias de transparencia	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EVALUACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS	EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE PP	EVALUACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OTROS CONTENIDOS RELACIONADOS	NORMATIVA DE TRANSPARENCIA (en vigor o en proyecto)	DISPOSICIONES RELACIONADAS (en vigor)
ILLES BALEARNS	X	X	X		Define «evaluación». Crea la Oficina de Evaluación Pública de las Illes Balears, como órgano de ejecución, coordinación y consulta de las acciones evaluaciones	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y de buen gobierno de las Illes Balears	
CANARIAS	X		X	X		Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública
CANTABRIA	X		X	X	Define «evaluación». Dispone la publicidad de las «evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas»	Proyecto de Ley de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Cantabria	
CASTILLA-LA MANCHA	X		X	X	Define «evaluación»	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha	
CASTILLA Y LEÓN	X	X	X			Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León
CATALUÑA	X	X	X	X	IVÁLUA evalúa políticas públicas y difunde sus resultados. Dispone la publicidad de las «evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas»	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	Acuerdo de Gobierno de 11 julio 2006 (IVÁLUA) y Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana
EXTREMADURA	X		X			Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura	
GALICIA	X				Se refiere a «evaluaciones de calidad de las políticas públicas y de los servicios públicos»	Ley 1/2016, de 28 de enero, de transparencia y buen gobierno	Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración
LA RIOJA	X					Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja	
MADRID	X		X		Dispone la evaluación del Plan de Gobierno	Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid	

COMUNIDAD AUTÓNOMA	EVALUACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS	EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE PP	EVALUACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA	OTROS CONTENIDOS RELACIONADOS	NORMATIVA DE TRANSPARENCIA (en vigor o en proyecto)	DISPOSICIONES RELACIONADAS (en vigor)
REGIÓN DE MURCIA		X	X	X		Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	Ley 2/2014, de 21 de marzo, de proyectos estratégicos, simplificación administrativa y evaluación de los servicios públicos de la CARM
NAVARRA	X	X	X		Publicidad de las «evaluaciones de calidad y de la incidencia social de las políticas públicas». Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos con funciones de formación, sensibilización y promoción, además de registro	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto	Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos
PAÍS VASCO	X	X	X	X	Define «evaluación». Dispone la evaluación del Plan de Gobierno	Proyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco	
COMUNIDAD VALENCIANA	X	X	X	X	Prevé la creación de una entidad experta e independiente la que evalúe de forma objetiva y periódica las políticas públicas	Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana y desarrollos	

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa de transparencia (aprobada o en fase de proyecto –en cursiva–) y demás normativa autonómica en vigor relacionada con la evaluación.

ANEXO. NORMATIVA ANALIZADA

ESTATAL	Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de los departamentos ministeriales Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público
ANDALUCÍA	Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía
ARAGÓN	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Proyecto de ley del Principado de Asturias de transparencia

ILLES BALEARS	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y de buen gobierno de las Illes Balears
CANARIAS	Ley 5/2010, de 21 de junio, canaria de fomento de la participación ciudadana Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública
CANTABRIA	Proyecto de Ley de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Cantabria
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha
CASTILLA Y LEÓN	Ley 2/2010, de 11 de marzo, de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de gestión pública Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León
CATALUÑA	Acuerdo de Gobierno de 11 de julio de 2006, por el que se autoriza la constitución del Consorcio titular del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas (última modificación por Acuerdo de Gobierno 115/2015, de 21 de julio) Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
EXTREMADURA	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno abierto de Extremadura
GALICIA	Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración Ley 1/2016, de 28 de enero, de transparencia y buen gobierno
LA RIOJA	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja
MADRID	Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid
REGIÓN DE MURCIA	Ley 2/2014, de 21 de marzo, de proyectos estratégicos, simplificación administrativa y evaluación de los servicios públicos de la CARM, Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (modificada por Ley 7/2016, de 8 de mayo)
NAVARRA	Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos. Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto (modificada por Ley 5/2016, de 28 de abril)
PAÍS VASCO	Proyecto de Ley de transparencia, participación ciudadana y buen gobierno del sector público vasco
COMUNIDAD VALENCIANA	Ley 2/2015, de 2 de abril, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana Decreto 41/2016, de 15 de abril, del Consell, por el que se establece el sistema para la mejora de la calidad de los servicios públicos y la evaluación de los planes y programas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental Decreto 190/2016, de 16 de diciembre, del Consell, por el que se regula el Consejo de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana

BIBLIOGRAFÍA

- AEVAL (2015): “Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL”. Madrid. En línea: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Guia_evaluaciones_AEVAL.html (consulta: 8 de marzo de 2017).
- AEVAL (2010): “Fundamentos de evaluación de políticas públicas”. Madrid. En línea: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Fundamentos_evaluacion.html (consulta: 8 de marzo de 2017).
- AEVAL (2009): “La función evaluadora: principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas públicas”. Madrid. En línea: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/Funcion_evaluadora.pdf (consulta: 8 de marzo de 2017).
- INAP. OCDE (2016): *Panorama de las Administraciones Públicas 2015*. Madrid.
- CTBG (2016) “Memoria anual 2015”. Madrid. En línea: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/plan_memoria/memorias.html (consulta: 8 de febrero de 2017).
- TAMAYO SÁEZ, Manuel (1997): “El análisis de las políticas públicas”, en BAÑÓN, Rafael y Ernesto CARRILLO (comps.) *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza.



La mejora de la regulación en España como política pública: análisis y evolución

Better Regulation in Spain as a public policy: analysis and development

Marisa Álvarez Suárez*

Ministerio de Economía, Industria y Competitividad
marialuisa.alvarez@mineco.es

RESUMEN

La «mejora de la regulación» ha de entenderse como una política pública de corte transversal y de carácter indispensable que debe funcionar como premisa de desarrollo de cualquier intervención pública para garantizar la consecución de sus principales objetivos al mínimo coste.

En España han sido importantes los esfuerzos realizados en las últimas décadas para implantar una cultura de mejora regulatoria y para recoger en el ordenamiento jurídico los principales instrumentos y principios de aplicación de la misma. No obstante, aún existen retos pendientes que podrán ser únicamente abordados eficientemente si se mantiene un elevado compromiso político al respecto.

En este artículo, se analizan las diferentes fases de implantación de la mejora de la regulación en España recogiendo sus principales hitos regulatorios y el posible margen de profundización aún existente.

PALABRAS CLAVE

Regulación eficiente, instrumentos y principios de mejora regulatoria.

ABSTRACT

«Better regulation» can be considered as an indispensable horizontal public policy that must action as an implementation's premise of any public intervention in order to ensure that its main goals are achieved at minimum costs.

Spain has made important efforts in recent decades to develop a culture of regulatory reform and to establish the main tools and principles of better regulation in the regulatory framework. However, there are remaining challenges that can be addressed effectively only if it remains a high political commitment.

In this paper, we review the different Better regulation periods in Spain by stressing the main regulatory milestones and the possible room for improvement.

KEYWORDS

Smart regulation, Better regulation principles and tools.

* Técnico Comercial y Economista del Estado. Las opiniones vertidas en este artículo son responsabilidad exclusiva de la autora y no se corresponden necesariamente con los de ninguna institución.

SUMARIO

1. Introducción. 2. Metodología. 3. Análisis descriptivo. Evolución de la Implantación en España de la Mejora de la Regulación. 3.1. Los inicios (1999-2008). Impulso de las primeras iniciativas. 3.2. El desarrollo (2009-2011). La expansión a todos los ámbitos administrativos. 3.3. La consolidación (2012-2015). 4. Discusión: El margen de profundización y los retos pendientes. 5. Conclusión. 6. Referencias bibliográficas y documentales.

1. INTRODUCCIÓN

El término «mejora de la regulación» procede de los anglicismos «Better Regulation», «Regulatory Reform» o «Smart Regulation», conceptos de compleja traducción y concreción que se han ido definiendo y desarrollando en el ámbito de la Unión Europea (UE) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en las últimas tres décadas².

La mejora de la regulación, buena regulación, regulación eficiente o regulación inteligente podría definirse como un conjunto de herramientas y principios de actuación en la intervención pública para garantizar que se cumplen los objetivos previstos al mínimo coste (eliminando los posibles «fallos de estado» al reducir al mínimo el posible impacto negativo de la intervención pública).

La mejora de la regulación es pues una amalgama de procedimientos y sistemas de funcionamiento que deben aplicarse durante todo el ciclo de intervención de una política pública en las diferentes fases ex ante, de ejecución y ex post (planeamiento, elaboración, aprobación, implementación y seguimiento, revisión y evaluación) para garantizar que ésta se realiza de la mejor forma posible. Funciona como una premisa de base a aplicar antes, durante y después del desarrollo de cualquier política pública independientemente de su naturaleza. Pero también debe considerarse que la asunción e implementación de los principios e instrumentos base de la mejora regulatoria por parte de las Administraciones públicas se configura en esencia como una política pública en sí misma. En consecuencia, es posible analizar y estudiar su evolución y características definitorias así como el posible margen de profundización existente al respecto.

2. METODOLOGÍA

El objetivo fundamental de este artículo es realizar un estudio o análisis descriptivo de la evolución de la implementación de la política de la mejora de la regulación en España en las últimas décadas con el objetivo de, a partir del análisis del contexto actual en relación a las mejores prácticas internacionales recomendadas y realizadas al respecto, proponer posibles vías de profundización y mejora.

La metodología empleada en la elaboración de este artículo se ha basado fundamentalmente en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Así, para la realización del análisis descriptivo:

- Se ha realizado una recopilación y revisión de diversa normativa de rango legal y reglamentario y otras actuaciones –programas, planes de actuación, convenios, acuerdos, etc.– de la Administración General del Estado (AGE) de España en el periodo comprendido entre 1990 y la actualidad.
- Se han analizado diversas memorias, informes y otras fuentes documentales de diferentes instituciones u organismos de carácter nacional (Consejo de Unidad de Mercado, Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas, Consejo de Transparencia, etc.) con competencias relacionadas con la mejora regulatoria.

Para la realización del análisis en relación a las posibles vías de mejora y profundización del estado de situación actual:

- Se ha realizado una revisión de referencias y documentos de trabajo relativos al ámbito objeto de este artículo a nivel internacional, básicamente de la UE y de la OCDE así como de diferentes países pioneros en la materia especialmente el Reino Unido.

² Han sido muchas y variadas las actuaciones y las publicaciones en el ámbito de la UE y de la OCDE en relación a la mejora regulatoria. Por citar algunas de las más recientes por parte de la Comisión de la UE cabría señalar la publicación del documento de trabajo *Better Regulation Guidelines* y el *Better regulation Toolbox* en 2015 y en el ámbito de la OCDE la publicación de los documentos *Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*, en febrero de 2016, el *OECD Regulatory Policy Outlook* en 2015 y el informe emitido en 2014 *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*.

- Se ha procedido al estudio de diversos artículos y referencias documentales publicados por diversos expertos en el tema.

3. ANÁLISIS DESCRIPTIVO. EVOLUCIÓN DE LA IMPLANTACIÓN EN ESPAÑA DE LA MEJORA DE LA REGULACIÓN

Los primeros antecedentes en España a nivel de la Administración General del Estado de lo que podríamos identificar como instrumentos parciales o principios programáticos de mejora regulatoria –antes incluso de que se empezara a hablar de ésta como política pública– se recogieron en la década de los 90 a través básicamente de las siguientes normas.

- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común en su artículo 3 que recogía como principios generales de actuación de las Administraciones públicas los de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.
- La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado cuyos artículos 3 y 4 hacían referencia a los principios de organización y funcionamiento y de servicio al ciudadano.
- La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que en su artículo 24 ya recogía en el procedimiento de elaboración de los reglamentos la obligatoriedad de sometimiento a audiencia pública y de acompañamiento de memoria e informes preceptivos.

No obstante los primeros impulsos decididos traducidos en iniciativas concretas no se empezaron a implementar hasta llegado el año 2000 (ver en Cuadro 1 año de implantación en España de los instrumentos de mejora regulatoria que pueden ser desarrollados en las diferentes fases del ciclo de vida de una política pública). Desde entonces hasta el momento actual es posible identificar tres etapas diferenciadas caracterizadas por diferentes hitos de implantación de la mejora regulatoria.

CUADRO 1. INSTRUMENTOS DE MEJORA REGULATORIA Y AÑO DE IMPLANTACIÓN

POSIBLES INSTRUMENTOS MEJORA REGULATORIA (año de implantación en España)	Ex ante	En la ejecución	Ex post
Plan o programas anuales 2005 (PNR)-2016 (Plan normativo)	X	X	X
Transparencia informes 2013	X		
Consulta y participación previa 2016	X		
One in one out 2013	X	X	
Planes reducción cargas (convenios y acuerdos) 1999	X		X
Mecanismos de disciplina 2013 (LGUM y Consejo Transparencia)		X	X
Memorias de impacto 2009	X		
Evaluación externa 2006 (AEVAL)			X
Evaluación y seguimiento interno 2016		X	X
Transparencia y comunicación de resultados 2013		X	X

POSIBLES INSTRUMENTOS MEJORA REGULATORIA (año de implantación en España)	Ex ante	En la ejecución	Ex post
Entradas en vigor fijas 2016		X	
Organismo independiente de evaluación ex ante 2016	X		
Labores de difusión de cultura regulatoria	X	X	X
Procesos de peer review 2015 (Doing Business Subnacional)	X	X	X
Administración electrónica 2007-2016	X	X	X
Inclusión de principios en Ley 2009	X	X	X
Screening de regulación existente 2007 (Directiva Servicios), 2012 (LGUM)		X	X

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Los inicios (1999-2008). Impulso de las primeras iniciativas

Entre 1999 y 2009 al impulso de las mejores prácticas europeas e internacionales al respecto empiezan a introducirse y a desarrollarse los primeros instrumentos de regulación eficiente que se institucionalizan a través de distintos medios:

- Programas Nacionales de Reformas –PNR– en el marco de la Agenda de Lisboa³ (a partir de 2005) en los cuales se planifican los objetivos de política económica incluyendo las iniciativas de mejora regulatoria.
- Sucesivos Planes de Simplificación Administrativa (desde 1999) y Acuerdos de Consejo de Ministros para la reducción de cargas administrativas.
- Firma de Convenios de colaboración con otras Administraciones públicas (AA.PP) y con organismos representativos de los operadores económicos para la identificación y reducción de cargas administrativas.
- Aprobación por Acuerdo de Consejo de Ministros del 22 de julio de 2005 de las Directrices de técnica normativa destinadas a mejorar la calidad de la regulación.
- Aprobación del Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.
- Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios aprobado por la habilitación dada al Gobierno en el artículo 3 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos.
- Aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

En definitiva, esta primera etapa se caracterizaría por lo siguiente:

- La buena regulación se focaliza en dos ámbitos: por una parte la reducción de cargas administrativas –con el establecimiento de objetivos específicos a medio y largo plazo– a través de la mejora de la cooperación entre AA.PP y la colaboración con representantes de la sociedad civil (Confede-

³ La Agenda de Lisboa era un plan de la Unión Europea aprobado en el año 2000 cuyo objetivo era convertir la economía de la UE en la más competitiva del mundo para el año 2010, basándose en una estrategia de tipo global basada en el conocimiento, el empleo y la cohesión social.

ración Española de Organizaciones Empresariales, Cámaras de Comercio, etc.) y por otra parte el fomento de la calidad de los servicios prestados por la Administración.

- Como especial hito de este periodo en relación a los instrumentos específicos de mejora regulatoria cabría destacar la creación de la AEVAL como instrumento para la evaluación ex post externa de las políticas públicas. Su creación vino precedida de un informe específico elaborado por una Comisión de Expertos de reconocido prestigio en diferentes ámbitos que, con el objetivo de realizar una propuesta de puesta en marcha del organismo, analizó concienzudamente entre otras cuestiones la experiencia internacional al respecto, y la situación existente en España.
- No existe un plan general –más allá del PNR– de mejora regulatoria ni instrumentos normativos de rango legal que regulen con carácter general la obligatoriedad de las AA.PP de atender a determinados principios (exceptuando, como se ha comentado anteriormente los específicos de carácter programático que ya estaban recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y en la Ley 6/1997, de 14 de abril).
- La comprensión y asimilación de la cultura de buena regulación en toda su extensión se circunscribe a la órbita del entonces Ministerio de Economía y Hacienda, del Ministerio de Administraciones públicas y posteriormente de Política Territorial y del Ministerio de Presidencia que son los organismos competentes de las actuaciones implementadas durante este periodo y las que realizan un seguimiento al respecto de la iniciativa normativa de la AGE en el marco de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos (CDGAE) y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. No obstante empieza a existir una vocación expansiva a todos los ámbitos administrativos. Así, esta asimilación de la cultura de mejora regulatoria empieza en este periodo a consolidarse a través de los trabajos preparatorios necesarios para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior –Directiva de servicios–⁴.
- Cuestión aparte de especial relevancia, sería la aprobación en este periodo de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia lo que supone el desarrollo de la política de promoción a la competencia (*advocacy*) como instrumento especial de fomento de la regulación eficiente para eliminar barreras y obstáculos innecesarios y desproporcionados a la actividad económica y en consecuencia promover la competencia efectiva en los mercados.

3.2. El desarrollo (2009-2011). La expansión a todos los ámbitos administrativos

El periodo entre 2009 y 2011 se caracteriza, además de por la continuación de uso de los instrumentos previstos en la anterior etapa, por la aprobación de diferentes proyectos normativos en los que se recoge de manera expresa los principales instrumentos y principios de mejora regulatoria y la obligación de su respeto y fomento por parte de las Administraciones públicas.

En concreto se desarrollan las siguientes iniciativas:

- La aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo y del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la Guía Metodológica de elaboración del análisis de impacto normativo que incluye el método simplificado de medición de cargas administrativas basado en el modelo de costes estándar. Tal y como consideraba el preámbulo de la norma el objetivo de este Real Decreto era *precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, a los que hacen referencia los artículos 22 y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*. De esta forma, a través de este Real Decreto y de la Guía Metodológica se sentaron las bases para Administración General del Estado del «*Impact Assessment*», instrumento principal de mejora regulatoria por el

⁴ La Directiva de servicios planteaba un periodo de transposición de cuatro años. En marzo de 2007 se creó por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos un grupo interministerial encargado de la preparación de los trabajos para la transposición de dicha Directiva. Los trabajos (también con Comunidades Autónomas y Entidades Locales) que finalmente desembocaron en la aprobación de las Leyes de transposición –véase siguiente apartado– contribuyeron en este periodo a la extensión de la nueva cultura regulatoria y la asunción de ésta como política pública a impulsar y aplicar por las todas las Administraciones.

cual se evalúa con carácter *ex ante* el impacto de la misma sobre sus destinatarios y sobre la ciudadanía en general.

- La aprobación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada Ley Paraguas). Esta ley transpone al ordenamiento jurídico español con carácter horizontal la Directiva de servicios. La norma recoge por primera vez una serie de obligaciones vinculadas con el cumplimiento de principios de mejora regulatoria (en relación a la transparencia, la simplificación de procedimientos, la aplicación del principio de necesidad y proporcionalidad, de eficacia nacional y de no discriminación, etc.). No obstante su ámbito de aplicación se circunscribe al de los servicios dentro del ámbito de aplicación de la Directiva que incluye notables excepciones como los transportes, los servicios sanitarios, las comunicaciones electrónicas, los servicios audiovisuales, el juego, etc. Asimismo esta Ley creó el Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios (CMR).
- La aprobación de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (denominada Ley Ómnibus). La Ley Ómnibus supuso a la adaptación de diversas normas sectoriales de rango legal a los principios establecidos en la Ley paraguas incluso en algunos sectores que hubieran estado fuera de su ámbito de aplicación como por ejemplo transportes, postal o comunicaciones electrónicas. Asimismo de forma especialmente ambiciosa, supuso la extensión de la aplicación de los principios de mejora regulatoria a toda intervención pública a través de la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común mediante la adición de un nuevo artículo 39bis⁵.
- La aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible supuso la sistematización a través del Capítulo I de su Título primero de los principios e instrumentos de mejora de la calidad de la regulación. En concreto el artículo 4 reguló la obligación para el conjunto de las Administraciones públicas de aplicar los principios de mejora regulatoria en el ejercicio de su iniciativa normativa y el artículo 5 la obligación de impulsar tres instrumentos concretos (la consulta pública y la evaluación *ex ante* y *ex post*). Esta Ley además, entre otras iniciativas, supuso la extensión de la aplicación de los principios de mejora regulatoria al ámbito local a través de la modificación del artículo 84 bis⁶ de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y modificó el estatus del CMR para ampliar su ámbito de actuación al de todas las actividades económicas.

En definitiva, este periodo de desarrollo se caracteriza por:

- Un impulso decidido de la aplicación de los principios e instrumentos de mejora de la regulación de forma que se extiende definitivamente tanto *de iure* como *de facto* como una política pública a aplicar y respetar por todos los ámbitos de la administración.
- Una cierta focalización, gracias al impulso de la Directiva de servicios, de las políticas de mejora regulatoria en relación a su impacto sobre las actividades económicas, es decir de aprobación de iniciativas vinculadas a la reducción de obstáculos y barreras para los operadores económicos. En este sentido, cabe recordar que mejorar la regulación no implica necesariamente desregular ni incrementar la regulación. No obstante, es cierto que la existencia de lo que se ha venido a denomi-

⁵ **Artículo 39 bis.** Principios de intervención de las Administraciones Públicas para el desarrollo de una actividad (hoy derogado):

1. Las Administraciones Públicas que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias.

2. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan.

⁶ **Artículo 84 bis.** (hoy modificado):

(...) con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.

nar *red tape* (regulación excesiva o redundante) hace que la implementación de políticas de mejora regulatoria de tipo económico se hayan frecuentemente traducido en una eliminación de obstáculos o barreras al acceso y al ejercicio de actividades económicas y, por tanto, hayan venido asociadas a políticas de liberalización económica.

3.3. La consolidación (2012-2015)

En 2012 la implementación de toda política pública se vio condicionada por el contexto de acentuación de crisis económica. Así, en 2012 el Producto Interior Bruto (PIB) de la economía española retrocedió un 2,9% (datos actualizados del Instituto Nacional de Estadística –INE– en 2016), alcanzando la tasa de paro un 26,02% en el cuarto trimestre. La prima española de riesgo alcanzó en julio de ese año su máximo histórico (649 puntos básicos en su cotización intradía). La contracción económica española era muy superior a la del conjunto de la UE, lo que reflejaba la existencia de deficiencias estructurales diferenciales en la economía española y la necesidad de acometer reformas de carácter estructural para aumentar el potencial de crecimiento del PIB, la creación de empleo y la reducción de los desequilibrios.

La estrategia económica implementada en los siguientes años con el objetivo de revertir esta situación –recogida en los sucesivos PNR– se basó en cuatro pilares fundamentales; la consolidación fiscal para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas; la reforma estructural de los mercados de factores productivos (mediante la reforma laboral y la reforma financiera y bancaria); la reforma de los mercados de bienes y servicios (centrada en diversas iniciativas generales y sectoriales basadas en la aplicación de la mejora regulatoria en todas las actividades económicas) y, estrechamente vinculada a esta cuestión, la reforma de la Administración. Así, en el ámbito de la mejora de la regulación se pueden señalar las siguientes iniciativas:

- ***La creación de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas⁷ y de la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración***

Por Acuerdo de Consejo de Ministros en octubre de 2012 se crea la Comisión de Reforma de las Administraciones públicas (CORA) a la que se le encomienda la realización de un análisis general del funcionamiento de las Administraciones Públicas en España con el objetivo de identificar las áreas de mejora y realizar propuestas al respecto. Para la realización de este análisis se utilizaron herramientas informáticas que involucraron a una multitud de empleados públicos en todos los ámbitos administrativos (designándose responsables de los Ministerios que coordinan las actuaciones y responsables de ejecución de cada una de las medidas). El estudio fue realizado a través de cuatro Subcomisiones: Duplicidades administrativas, Simplificación administrativa⁸, Gestión de Servicios y Medios Comunes y Administración Institucional. El Informe final ejecutivo de la CORA fue presentado al Consejo de Ministros en junio de 2013. Este exhaustivo informe identificaba lo que consideraba ineficiencias y redundancias competenciales a corregir recogiendo un total de 217 propuestas de medidas.

El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA) con rango de Subsecretaría, con el objetivo de supervisar, impulsar y coordinar la ejecución de las dichas medidas (desde 2014 asume también funciones relacionadas con la transparencia). Este Real Decreto preveía la realización de informes trimestrales y anuales de seguimiento a presentar al Consejo de Ministros. Según el último informe de seguimiento presentado, hasta mayo de 2016 el número de medidas implantadas era de 193 (grado de ejecución superior al 85%).

- ***El Programa de Garantía de la Unidad de Mercado***

La CDGAE en mayo de 2012 creó el Grupo de trabajo interministerial para la garantía de la unidad de mercado, y en julio de ese mismo año aprobó un Programa de Trabajo de Garantía de Unidad de Mercado –PGUM– cuyo objetivo principal era analizar las medidas para eliminar los obstáculos y las barreras a la

⁷ Como iniciativa especialmente relevante en el ámbito de la reforma de las Administraciones Públicas cabría señalar la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

⁸ Esta Subcomisión de simplificación administrativa elaboró el Manual de Simplificación Administrativa y de Reducción de Cargas para la Administración General del Estado cuya publicación se acordó por Acuerdo de Consejo de Ministros el 19 de Septiembre de 2014.

actividad económica producto de la fragmentación del mercado nacional y establecer un modelo regulatorio de las actividades económicas más eficiente.

El PGUM se componía de varias fases entre las que destacaba la aprobación de un marco normativo de referencia –La Ley 20/2013, 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (la LGUM)– y la puesta en marcha del Plan de Racionalización Normativa –para lo que se usó una plataforma informática específica denominada «gum»– con el objetivo de adaptar la normativa sectorial existente a los principios establecidos en dicha Ley (Plan en el que estuvieron involucrados más de 160 personas sólo a nivel de la AGE).

La LGUM ahonda en los principios de mejora regulatoria establecidos en la Ley paraguas y los hace extensivos a todas las actividades económicas. Pero además establece una novedad: para garantizar el cumplimiento de estos principios y evitar la inacción de las Administraciones públicas en la adaptación sectorial de los mismos la LGUM establece procedimientos privilegiados –de gestión mediante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia– mediante los cuales los operadores pueden interponer reclamaciones e informar sobre obstáculos y barreras a la unidad de mercado. Hasta enero de 2017 la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado había recibido más de 335 reclamaciones y había hecho público en su página web más de 200 informes de quejas recibidas. Por su parte, la CNMC había interpuesto 21 recursos contenciosos administrativos ante la Audiencia Nacional por actos y disposiciones generales de las Administraciones públicas que consideraba contrarios a los principios recogidos en la LGUM.

- **La aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización**

Esta Ley recoge una serie de medidas orientadas a apoyar al emprendedor y la actividad empresarial y a favorecer el denominado «clima de negocios». En especial cabría hacer referencia como especiales instrumentos de mejora regulatoria a lo recogido en sus artículos 36, 37 y 38 relativos a la revisión del clima de negocios a través de las mejoras regulatorias, a la denominada regla *one in one out* (sólo se puede crear una carga administrativa nueva si se elimina otra ya existente) y a la reducción de cargas estadísticas para las empresas. En relación a las medidas de revisión de clima de negocios a través de la elaboración de indicadores y el intercambio de buenas prácticas cabría señalar como medidas que desarrollan lo establecido en esta Ley la elaboración del *Doing Business en España – subnacional*⁹ publicado en septiembre de 2015 realizado por el Banco Mundial y la introducción de un nuevo módulo sobre entorno empresarial y buena regulación en la Encuesta de Indicadores de Confianza Empresarial del Instituto Nacional de Estadística. Asimismo en enero de 2015 se aprobó un Acuerdo de Consejo de Ministros que establecía medidas para desarrollar el comentado principio *one in one out* de forma que la compensación de cargas se establece preferiblemente en el ámbito de cada departamento ministerial.

- **La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene por objeto «*ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento*». Esta Ley refunde y desarrolla principios de buena regulación en materia de transparencia y buen gobierno que ya se encontraban presentes, aunque de forma parcial, en la normativa española. Como cuestión de especial relevancia prevé la puesta en disposición de los ciudadanos de la información de relevancia jurídica que se ha utilizado en el proceso de elaboración de iniciativas normativas. Asimismo, al igual que la LGUM, en su ámbito de actuación esta Ley incluye una novedad destinada a servir de cierre de la Ley y de mecanismo de disciplina de las Administraciones públicas: crea un procedimiento privilegiado a través de una reclamación potestativa ad hoc sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios de la que conocerá el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo de naturaleza independiente de nueva creación en la propia Ley. A 31 de marzo de 2017 el Consejo había recibido un total de

⁹ El *Doing Business en España 2015* realiza un análisis comparado de las regulaciones existentes en las diecisiete Comunidades Autónomas, en Ceuta y Melilla y en cinco puertos de referencia. Se analizan las regulaciones que inciden sobre el ciclo de vida de una PYME: apertura de una empresa, obtención de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades y comercio transfronterizo.

2.853 iniciativas ciudadanas y hasta septiembre de 2016 se habían realizado 1.140 resoluciones, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas con las que el Consejo ha firmado convenio (Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Castilla-La Mancha, Extremadura, Ceuta y Melilla).

- **Reforma integral del procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público**

El periodo de consolidación de la política de mejora regulatoria en España se vio culminado en este periodo con la reforma integral¹⁰ que supuso la aprobación en paralelo de dos normas: La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas normas recogen en relación a la mejora regulatoria, entre otras muchas reformas, varias de las recomendaciones realizadas por el informe de 2014 de la OCDE “*Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*”.

Estas dos normas suponen una reforma profunda en la organización y ordenación de las Administraciones tanto en su funcionamiento interno y en sus relaciones entre si (la Ley 40/2015, de 1 de octubre) como en su funcionamiento externo es decir en sus relaciones con la ciudadanía (la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Las iniciativas concretas que contienen se basan en los principios de mejora regulatoria en la medida en que están orientadas al incremento de la transparencia, de la seguridad jurídica, de la racionalización administrativa y de la mejora de la eficiencia de la Administración y de la calidad normativa. Para ello ambas leyes prevén el impulso y la modernización de varios de los clásicos instrumentos de mejora regulatoria. Se prevé por ejemplo:

- La sistematización de los principios de mejora regulatoria.
- El impulso de la administración electrónica *ad intra* y *ad extra*.
- La elaboración de un Plan Anual Normativo coordinado por el Ministerio de Presidencia.
- La obligatoriedad de realización de una consulta pública a través de la página web del departamento competente con anterioridad a la redacción de las propuestas normativas.
- El reforzamiento del contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo con la inclusión de los impactos sobre la competitividad y la unidad de mercado y el denominado *test pyme* (evaluación del impacto de la normativa para la pequeñas y medianas empresas).
- La atribución de funciones específicas relacionadas con la coordinación y calidad normativa al Ministerio de la Presidencia. En concreto se le atribuye la revisión de «*El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado*».
- El refuerzo de la evaluación ex post de las iniciativas normativas que han sido adoptadas a través de un Informe Anual de Evaluación a aprobar por el Consejo de Ministros.
- La fijación de fechas de entrada en vigor de aquellas normas con impacto en las actividades económicas y profesionales de carácter fijo (1 de julio y 2 de enero).

La entrada en vigor de ambas normas se produjo en octubre del año 2016 y algunas de las medidas que contienen requieren de un desarrollo reglamentario aún pendiente¹¹ por lo que aún es demasiado pronto para valorar el impacto final de estas iniciativas.

En definitiva, puede afirmarse que este último periodo de 2012 a 2015 ha servido para consolidar la senda emprendida en la etapa anterior en relación a la mejora de la regulación. Como cuestiones claves de este periodo podría entonces señalarse:

¹⁰ Entre otras muchas derogaciones y modificaciones esta reforma ha supuesto la derogación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de la Ley 6/1997, de 14 de abril y de la Ley 28/2006, de 18 de julio (por detallar algunas de las anteriormente citadas en este artículo) así como la derogación de varios artículos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo y la modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

¹¹ En el ámbito de la Administración General del Estado varias de las cuestiones comentadas ya han sido recientemente objeto de desarrollo. Véase, por ejemplo, la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales o el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

- La puesta en marcha de programas (PGUM o CORA) de amplio espectro en relación a su ámbito de aplicación que han involucrado a una multitud de empleados públicos lo que ha servido para finalmente conformar la mejora de la regulación como política pública en si misma a respetar por todos los poderes públicos.
- La implementación de mecanismos *ad hoc* de cierre y disciplina (mecanismos en el marco de la LGUM y de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre) orientados a dar voz a la ciudadanía y a las empresas para convertirlos en partícipes de las reformas.
- La aprobación de una reforma integral en el marco del procedimiento administrativo y el régimen jurídico del sector público que supone la implementación para España de las buenas prácticas más avanzadas a nivel internacional de mejora regulatoria en estos ámbitos.

4. DISCUSIÓN: EL MARGEN DE PROFUNDIZACIÓN Y LOS RETOS PENDIENTES

España ha partido de un relativo retraso en relación a otras economías avanzadas respecto a la asunción de la mejora de la regulación como política pública por las diferentes Administraciones. No obstante, en las últimas dos décadas, como se puede observar a través del análisis de las múltiples iniciativas realizadas, se han dado pasos muy importantes para reducir y cerrar esta brecha diferencial.

Debe señalarse especialmente el sustancial impacto económico de las medidas relacionadas con la mejora de la regulación –en especial de aquellas relacionadas con la regulación eficiente de las actividades económicas– en términos de crecimiento y empleo. Desde un punto de vista económico el beneficio de la regulación eficiente es evidente. Crea condiciones más favorables para la inversión, al incrementar la seguridad jurídica y la reducción de cargas administrativas, fomenta la competencia y promueve el crecimiento económico. Así, por ejemplo, el Programa Nacional de Reformas para 2016 recogía, entre otras, un impacto estimado relevante en términos de crecimiento del PIB y del empleo de iniciativas como la reforma de la administración, la aplicación de la LGUM y la Ley de emprendedores en un horizonte temporal a largo plazo (de 10 años desde la aprobación de la medida concreta).

CUADRO 2. IMPACTO ECONÓMICO DE REFORMAS DE MEJORA DE LA REGULACIÓN

MEDIDA	Efecto PIB (largo plazo)	Efecto Empleo (largo plazo)
Reforma de la Administración: Local y CORA	1,41	0,41
Ley de garantía de la unidad de mercado	1,6	0,86
Ley de apoyo a emprendedores (incentivos no fiscales)	0,31	0,15

Fuente: Programa Nacional de Reformas (2016)

Las reformas orientadas a la mejora de la regulación tienen, por tanto, un importante papel para la generación de un crecimiento económico sólido y estable, capaz de generar empleo. A este impacto económico se suman además los beneficios relacionados con la mejora de la prestación de servicios a la ciudadanía –y consecuentemente sobre el bienestar– con carácter general. Pero para ello, es fundamental que las reformas emprendidas desplieguen todos sus efectos y potencial.

En este sentido, cabría por tanto considerar el margen existente aún de mejora y los posibles retos pendientes tanto normativos como institucionales. Tanto la Comisión de la UE como la OCDE resaltan con carácter general cuestiones como la necesidad de que exista un compromiso político en el tiempo, una política de formación continua a los empleados públicos y de comunicación externa, una involucración de todas las Administraciones afectadas y que se pueda identificar claramente a los artífices de la política pública (en la Comisión de la UE por ejemplo el Vicepresidente primero es, entre otras cuestiones, Comisario de *Better Regulation*). Específicamente el informe de la OCDE de 2010 sobre mejora de la regulación en España reconocía el avance decidido producido desde el año 2000 en la aprobación de iniciativas concretas en este ámbito y los esfuerzos técnicos y políticos realizados. No obstante, se señalaban diferentes deficiencias en el enfoque adoptado (falta de estrategia integradora, necesidad de mayor cooperación entre Administraciones y mayor impulso político, mejor estrategia de comunicación, necesidad de mayor extensión de cultura

de mejora regulatoria, etc.) y propuestas de mejora al respecto. En relación a estas, y otras cuestiones, y, a pesar, de los avances producidos en los últimos años, en España:

- Sigue existiendo una cierta dispersión, desde el punto de vista normativo. Es decir, a pesar de las diferentes modificaciones normativas e iniciativas de refundición realizadas, siguen existiendo diferentes disposiciones en las que se recogen los instrumentos y los principios de mejora regulatoria con definición no del todo coincidente –véase por ejemplo el Anexo I–.
- Existe igualmente una dispersión desde el punto de vista de «cabezas visibles» encargados de liderar esta política pública. Así, atendiendo por ejemplo a la distribución de competencias según sus propios Reales Decretos de estructura en la legislatura 2012-2016, la mejora de la regulación desde el punto de vista económico parecía estar más liderada desde el extinto Ministerio de Economía y Competitividad o incluso desde el entonces Ministerio de Industria, Energía y Turismo (en relación al clima empresarial para las pequeñas y medianas empresas). Sin embargo, materias como la administración electrónica o la reducción de cargas administrativas con carácter general se encontraban atribuidas al extinto Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas¹². La reestructuración ministerial tras las elecciones de octubre de 2016 supuso un avance en la medida en que las funciones relacionadas con el clima empresarial quedaron integradas en el nuevo Ministerio de Economía, Industria y Competitividad. No obstante, tanto dicho Ministerio, como el ahora Ministerio de Hacienda y Función Pública y el nuevo Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales siguen asumiendo diferentes funciones en relación a la mejora de la regulación de las actividades económicas y cuestiones como la administración electrónica, la calidad normativa o la reducción de cargas administrativas.
- En relación estrecha con lo anterior, puede considerarse que aún existe margen para una mayor refundición de los diferentes instrumentos y un enfoque más integrador y sistematizado que señalice específicamente la mejora de la regulación como política pública en sí misma. Por ejemplo, en el Reino Unido –país pionero y considerado líder en la materia– un *Better Regulation Executive* establece el marco de referencia o la agenda de mejora regulatoria con carácter anual que todos los departamentos gubernamentales deben respetar y existe un Comité independiente (el *Regulatory Policy Committee*) encargado de la supervisión de las evaluaciones de impacto de los proyectos normativos. Asimismo, en el Reino Unido existe un marco general de revisión del stock de normativa existente iniciado en 2011 conocido como el *Red Tape Challenge*. Similares enfoques sistematizados, aunque focalizados en determinadas áreas según las particularidades concretas de cada país, se han seguido en países como Holanda, Bélgica, Estados Unidos o Suecia.
- Los programas de formación sistemáticos y continuos de los empleados públicos se han planteado únicamente en áreas específicas (por ejemplo en relación a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre¹³, o respecto a la reforma del procedimiento administrativo) por lo que aún existe margen para una mayor profundización en este aspecto. Es esencial que la «cultura» de la buena regulación sea conocida y compartida por los empleados públicos y políticos encargados de su implementación para garantizar su efectiva asunción como política pública.
- Igualmente los programas de comunicación externa y de difusión de los diferentes derechos y mecanismos a disposición de la ciudadanía para impulsar la mejora regulatoria se han realizado en áreas concretas y de forma parcial.
- En relación a la regulación eficiente de las actividades económicas (la aplicación de los principios de buena regulación a la remoción de obstáculos al acceso y al ejercicio de actividades económicas) a pesar de las iniciativas implementadas –en especial la aprobación de la LGUM– aún es posible igualmente considerar vías para una mayor profundización¹⁴. Así, por ejemplo la propia OCDE a

¹² Por otra parte, las cuestiones vinculadas a la calidad normativa de los proyectos se han realizado históricamente también por parte de las Secretarías Generales Técnicas de los departamentos ministeriales aunque el Ministerio de Presidencia ha asumido igualmente nuevas funciones al respecto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

¹³ En relación a la transparencia y buen gobierno la propia Disposición adicional séptima de La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establecía que «El Gobierno aprobará un plan formativo en el ámbito de la transparencia, dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, acompañado a su vez de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos».

¹⁴ El posible margen de mejora de nuestro país en relación a la regulación de tipo económico es visible a través del análisis de los más representativos indicadores internacionales de competitividad y de clima de negocios como por ejemplo el Global Competitiveness Index del Foro Económico Mundial de Davos, el Global Competitiveness Yearbook de la Escuela IMD en Suiza o el más conocido Doing Business del Banco Mundial.

través de sus indicadores de mejora regulatoria –PMR– ha identificado históricamente margen de mejora en sectores concretos como el comercio minorista, el transporte y determinadas profesiones reguladas. Asimismo, organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional en sus Consultas del Artículo IV o el Consejo de la UE en el marco del Semestre Europeo han recomendado a España una aplicación ambiciosa de la LGUM y la realización de actuaciones concretas en áreas como el comercio minorista o los servicios profesionales.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que varios de los instrumentos que han sido recientemente recogidos en el ordenamiento jurídico aún están pendiente de desarrollo y de asimilación por las Administraciones públicas responsables de su aplicación. Por ejemplo la regla *one in one out*, la evaluación y el seguimiento interno, la aprobación del Programa anual, los nuevos impactos a incluir en las memorias de análisis de impacto de los proyectos normativos, la evaluación a realizar por el Ministerio de Presidencia, la administración totalmente electrónica etc. Para su efectiva implementación será necesaria probablemente la aprobación de desarrollos reglamentarios al respecto o de guías metodológicas, instrucciones o criterios de actuación concretos¹⁵. Sin obviar la importancia de que los principios y los instrumentos estén debidamente recogidos en el marco normativo de referencia debe garantizarse que se ponen en marcha los mecanismos prácticos para garantizar su verdadera ejecución. Así, de las actuaciones futuras que se emprendan en estos ámbitos dependerá el verdadero éxito de la implementación de estos instrumentos.

Por último, cabe señalar que las iniciativas recogidas en este artículo hacen referencia únicamente a las realizadas en el ámbito de la Administración General del Estado. Si bien todas las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias han igualmente asumido esta política pública en mayor o menor medida aprobando iniciativas normativas al respecto y participando en aquellos procesos de carácter interadministrativo (como el realizado durante la transposición de la Directiva de servicios o en los mecanismos previstos en el Programa de Garantía de la Unidad de Mercado). En el ámbito local, sin embargo (sin perjuicio de las medidas adoptadas en el ámbito de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) es donde es posible identificar las mayores diferencias entre corporaciones en relación a la asunción de esta política pública y, en consecuencia, donde existe un mayor margen de manobra y profundización.

5. CONCLUSIÓN

La mejora de la regulación como política pública a aplicar en todas las intervenciones públicas es considerada a día de hoy una herramienta indispensable a desarrollar e implementar por todas las Administraciones.

En España han sido múltiples las iniciativas que al respecto se han llevado a cabo desde los años 90 con el objetivo de consolidar la regulación eficiente como una política pública en sí misma a respetar por todos los poderes públicos. Este especial esfuerzo ha sido reconocido por diversas instituciones internacionales con competencias específicas en la materia. A día de hoy, puede decirse que todos los instrumentos de mejora de la regulación recomendados a nivel internacional en los manuales de referencia (en los diferentes documentos de la OCDE y en el *Better regulation toolbox* de la Comisión Europea) han sido teóricamente recogidos en nuestro marco jurídico. Es más puede incluso considerarse que España ha sido una pionera en la implantación de determinados instrumentos puestos a disposición de la ciudadanía y de los operadores económicos que funcionan como mecanismos de cierre de los principios de mejora regulatoria de forma que se evita su carácter meramente programático y se obliga a las Administraciones públicas a su efectivo cumplimiento.

No obstante aún hay margen para la profundización desde un punto de vista tanto institucional como normativo de forma que la implementación práctica de dicha política pueda desplegar todo su potencial en términos económicos y de servicio a la ciudadanía. Pero ello sólo será posible si se mantiene o incluso se refuerza el compromiso político que al respecto ha existido en las últimas décadas y se dota a esta política pública de los recursos materiales, normativos y humanos necesarios para su efectivo desarrollo técnico.

¹⁵ Para ello puede tenerse igualmente en cuenta la experiencia acumulada de los países pioneros en la materia. Por ejemplo, en el Reino Unido existe ya una implantación efectiva de una regla *one in three out* y un desarrollo importante de cuestiones como la evaluación de impacto económico de las medidas sobre las pequeñas y medianas empresas o las evaluaciones ex post.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- BALSA PASCUAL, C. (2006), “La Better Regulation”, *Papeles de Evaluación*, núm. 1, Madrid. En línea: http://www.aeval.es/comun/pdf/papeles_evaluacion/Papeles_de_Evaluacion_nx1.pdf (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- BALSA PASCUAL, C. y GUTIÉRREZ CARRIZO, I. (2008), “La mejora de la regulación ¿cuál es el papel de la CNC?”, *Anuario de la competencia*, núm. 1, Madrid.
- CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO (2015, 2017), *I y II Informe del Consejo para la Unidad de Mercado*. En línea: <http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/gum> (consulta el 27 de mayo de 2017).
- CORA (2013), *Informe de Reforma de las Administraciones públicas*, Madrid. En línea: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF> (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- COMISIÓN EUROPEA (2015), *Commission Staff Working Document – Better Regulation Guidelines y Better Regulation “Toolbox”*, Bruselas. En línea: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf (Consulta el 3 de noviembre de 2016).
- FERNÁNDEZ DíEZ PICAZO, M. y MATEO FEITO, M. (2011), “Evaluación de Impacto Normativo en España”, *Presupuesto y Gasto Público 68/2012*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. En línea: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/68_06.pdf (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- KOSKE, I. et al. (2015), “The 2013 update of the OECD’s database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, núm. 1.200, OECD, Paris. En línea: <http://dx.doi.org/10.1787/5js3f5d3n2vl-en> (consulta el 25 de febrero de 2017).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, INDUSTRIA Y COMPETITIVIDAD, Programas Nacionales de Reformas, Madrid. En línea (PNR del año 2016): http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/comun/pdf/160503_np_reformas.pdf (consulta el 20 de febrero de 2017).
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2010), *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, Madrid. En línea: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/enlaces/destacados/Doc3DS.pdf> (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- OCDE (2010), *Mejora de la Regulación en Europa (España)*, Paris. En línea: <http://www.oecdbookshop.org/get-it.php?REF=5K9H5WV4X5R1&TYPE=browse> (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- OCDE (2014), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, Paris. DOI:10.1787/9789264210592-en. En línea: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement_9789264210592-en#.WBS4BJ2DNjo (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- OCDE (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook*, Paris. DOI:10.1787/9789264238770-en. En línea: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#.WBS4cJ2DNjo (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- MATEO FEITO, M. (2011), “Hacia una regulación económica más inteligente”, *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 3.020, Madrid. En línea: http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3020_3-14__D0E6A9A8FED5029DF819BCAFF52AAE74.pdf (consulta el 3 de noviembre de 2016).
- OPERA (2016), *Informe trimestral de seguimiento a Consejo de Ministros*, marzo 2016, Madrid. En línea: http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/actuaciones-informes/proceso/CORA-Informe-trimestral-de-seguimiento-Marzo-2016.pdf (consulta el 3 de noviembre de 2016).

ANEXO I. DEFINICIÓN PRINCIPIOS MEJORA DE LA REGULACIÓN

PRINCIPIOS	DEFINICIÓN*
Necesidad y eficacia	La iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
Proporcionalidad	La iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
Seguridad Jurídica	La iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Transparencia	<p>Se publicará de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.</p> <p>Las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.</p>
Eficiencia	La iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.
Sostenibilidad financiera	Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites establecidos de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial.
Estabilidad presupuestaria	Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.
Simplicidad de cargas	La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.
No discriminación	<p>Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.</p> <p>Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.</p>
Confianza mutua	Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.
Eficacia Nacional	Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional.
Necesidad y proporcionalidad (en el acceso y ejercicio de actividades económicas)	Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general. Cualquier límite o requisito establecido deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.
Principio general de intervención de las AA.PP (incluye evaluación ex ante y obligación de evaluación ex post)	Las Administraciones Públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

*Fuente: La concreción de los anteriores principios es una adaptación realizada a partir de la definición establecida en las siguientes leyes:

- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.



La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)¹

The reform of the Spanish public administration and the Welfare State during the economic crisis (2012-2015)

Carlos Vidal Prado
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
cvidal@der.uned.es

David Delgado Ramos
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
d.delgadoramos@gmail.com

RESUMEN

El trabajo analiza algunas de las reformas estructurales de las Administraciones Públicas puestas en marcha a partir de 2012 en España, como consecuencia de la crisis económica, y las políticas públicas implementadas para lograrlas, y si verdaderamente han cumplido los objetivos pretendidos (mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios, transparencia de las Administraciones Públicas y creación de un Open Government o Gobierno Abierto). El trabajo parte de un breve diagnóstico de las causas y consecuencias de la crisis económica, para abordar después las reformas en las Administraciones Públicas y en el modelo de Estado Social, especialmente en lo que se refiere al Empleo Público, la Educación, la Sanidad y la atención a la Dependencia. Finalmente, se realiza una breve valoración de conjunto de las soluciones adoptadas y su incidencia real en la situación actual de la economía y la Administración española.

PALABRAS CLAVE

Reformas, Administración, sanidad, educación, dependencia.

ABSTRACT

This work analyzes some structural reforms of public administrations implemented from 2012 in Spain, as a result of the economic crisis, and public policies implemented to achieve them, and if truly met the intended objectives (improve the quality and efficiency of services, transparency in public administrations and creating an Open Government). The work part of a brief diagnosis of the causes and consequences of the economic crisis, to tackle after reforms in public administration and in the model of Welfare State, especially in what refers to public employment, education, healthcare and the attention to the dependence. Finally, a brief assessment of the adopted solutions and its real impact on the current situation of the economy and the Spanish Administration is performed.

KEYWORDS

Reforms, administration, health, education, dependence.

¹ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto número 142, financiado por el INAP, sobre "La reforma de las administraciones públicas en España: análisis de las medidas puestas en marcha en la legislatura 2011-2015", cuyo Investigador Principal es Carlos Vidal Prado.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL ESTADO SOCIAL. 2.1. CAUSAS Y CONTEXTO. 2.2. LA DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO A DEBATE. 3. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES 2012-2015. 3.1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 3.2. EDUCACIÓN. 3.3. SANIDAD Y DEPENDENCIA. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En otoño de 2007 asistimos a los inicios de la crisis económica que se extendería durante un largo periodo en España, tras unos años de bonanza y crecimiento expansivo. Hasta entonces, las políticas públicas ejecutadas por las distintas administraciones españolas sostenían un modelo sólido y fiable del Estado Social, caracterizado por la elevada calidad de los servicios que prestaban y una inversión al alza en políticas sociales, cuyo límite ni se planteaba ni se cuestionaba.

La virulencia de la crisis y su duración, sobre todo en el periodo entre 2007 y 2014, pusieron en cuestión la solidez de este modelo, lo que conllevó el profundo replanteamiento de su alcance y naturaleza y, consecuentemente, la puesta en marcha de una serie de reformas estructurales, es decir, reformas cuya virtualidad trascendiese la mera gestión coyuntural de la crisis económica.

Estas reformas pretendieron replantear el modelo de Administración Pública y de Estado Social con un doble objetivo: delimitarlo para adecuarlo a sus verdaderos fines y objetivos y, en segundo lugar, garantizar su sostenibilidad y viabilidad.

Junto a la reforma del Estado del Bienestar y las políticas sociales que lo definen, surgió la necesidad de analizar la dimensión de las Administraciones Públicas, ampliamente cuestionada en la opinión pública² a causa de su volumen y coste, así como su papel en la crisis económica y en la salida de ella. Las necesarias reformas estructurales se acometieron, así, con la idea de mejorar la eficacia y la eficiencia, tomando como ejes conductores la racionalización del gasto público, la eliminación de duplicidades y gasto superfluo y el impulso de la Administración Electrónica.

Estas reformas debían complementarse con el establecimiento de nuevas políticas de gobernanza pública, centradas en la transparencia de las Administraciones Públicas y la creación de un *Open Government* o Gobierno Abierto, con el objetivo de mejorar la interlocución con la sociedad y los ciudadanos y reducir la opacidad de la Administración.

A lo largo de este trabajo pretendemos analizar algunas reformas estructurales y las políticas públicas implementadas para lograrlas, y si verdaderamente han cumplido los objetivos pretendidos. Comenzaremos con un breve diagnóstico de las causas y consecuencias de la crisis económica, abordaremos después algunas reformas en las Administraciones Públicas y en el modelo de Estado Social, y concluiremos con una valoración de conjunto de las soluciones adoptadas y su incidencia real en la situación actual de la economía y la Administración española.

En ese sentido, para este análisis nos centraremos fundamentalmente en el trienio 2012-2015³, dado que fue el periodo donde la crisis alcanzó su mayor incidencia, y en el que se abordaron un mayor número de medidas y reformas. No obstante, entre finales de 2014 y el inicio de 2015, comenzó a evidenciarse un nuevo escenario de progresiva reducción del desempleo y de inicio del crecimiento económico, en parte fruto de los resultados de las reformas estructurales puestas en marcha.

² El cuestionamiento de la dimensión de las Administraciones Públicas se manifestó desde múltiples vertientes, antes y después de la crisis, siendo especialmente significativo en el caso de la prensa generalista. *España, en el podio de Europa en número de funcionarios*, diario *Expansión*, 1 de noviembre de 2010, <http://www.expansion.com/2010/10/30/funcion-publica/1288389931.html>; *La CEOE pide que se pueda despedir a los funcionarios*, diario *El País*, 15 de diciembre de 2011, http://elpais.com/diario/2011/12/15/economia/1323903608_850215.html; *El número de funcionarios aumentó un 9,3% entre 2007 y 2011 en toda España*, diario *El País*, 10 de julio de 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/07/10/actualidad/1341918898_660207.html; *El salario de los empleados públicos fue en 2010 un 30% mayor que la media*, diario *El País*, 24 de octubre de 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/10/24/actualidad/1351072633_131269.html; *Las administraciones tienen hoy más funcionarios que al inicio de la crisis*, diario *El Mundo*, 15 de junio de 2016, <http://www.elmundo.es/economia/2016/06/15/576185ff46163f932d8b45ab.html>; *¿Hay demasiados funcionarios y empleados públicos en España?* diario *El Mundo*, 30 noviembre 2016, <http://www.elmundo.es/economia/2016/10/30/58136a5dca47410d488b457a.html>.

³ Además, y desde un punto de vista metodológico, en el análisis de determinados datos, como los relativos a la evolución del número de empleados públicos, cualquier comparativa previa a enero de 2012 resulta distorsionada por la ausencia de datos completos y fiables en algunos subsectores de las Administraciones Públicas. Otros datos, relativos a la racionalización del sector público empresarial, toman como referente el año 2010, debido a que fue en ese año cuando se iniciaron a todos los niveles los procesos de reestructuración y, por lo tanto, se cuenta con datos homogéneos.

2. LA CRISIS ECONÓMICA Y EL ESTADO SOCIAL

2.1. Causas y contexto

Como ha puesto de manifiesto algún autor⁴, las causas de la profunda recesión económica española vivida entre finales de 2007 y finales del año 2014 son tanto de índole exógeno como endógeno.

Exógenas, porque la estrecha imbricación y conexión de las economías mundiales produjo un efecto dominó que de modo expansivo afectó a la inmensa mayoría de los países, que pasaron de un crecimiento económico sostenido, en algunos casos elevado, a la recesión⁵.

Endógenas, porque la rápida expansión y crecimiento que experimentó la economía española a partir del año 2001 estaba cimentada en una conjunción de factores que, a la postre, se revelaron endebles y sólo sostenibles siempre y cuando el modelo mantuviese su expansión, el empleo sostenido y el consumo creciente.

La conjunción de ambas causas, las endógenas y las exógenas, produjo una implosión del modelo económico hasta entonces vigente, con un fuerte cuestionamiento de las estructuras y del modelo del Estado del Bienestar diseñado en la segunda posguerra mundial.

Desde una perspectiva internacional, y pese a que, desde el primer momento, se adoptaron desde los bancos centrales diversas medidas con el objetivo de mitigar los efectos de la crisis económica⁶, la gravedad de la recesión superó cualquier posible medida de contención.

No obstante, la política monetaria, –junto con la política fiscal–, acabaría por convertirse, entre el año 2008 y 2014, en el principal instrumento de lucha contra la recesión mundial.

El resultado de ello fue un vertiginoso crecimiento del desempleo⁷, el freno del consumo y la inversión y el rápido crecimiento del déficit. Este último se convirtió en la principal preocupación de los países de la Unión Europea y, en particular, de los miembros de la Zona Euro y el Sistema Monetario Europeo.

En el caso particular de España, –al igual que en el resto del grupo de países englobados bajo el acrónimo PIGS–, el déficit sufrió una evolución particularmente dramática, con fortísimas oscilaciones, de tal suerte que la economía española pasó de un superávit presupuestario del 2% del PIB en 2007 a un déficit del 4,42% en 2008, más de seis puntos de diferencia en tan sólo un año. Un déficit que volvería a incrementarse otros seis puntos en 2009, hasta alcanzar casi el 11% del PIB. Es decir, una desviación del déficit de casi trece puntos, –prácticamente, 130.000 millones de euros–, en apenas dos años. Todo ello, sin embargo, en un contexto de reducida deuda pública.

EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT EN ESPAÑA 2005-2016											
Porcentaje del PIB	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016T2
Administraciones Públicas	2,20	2,00	-4,42	-10,96	-9,39	-9,61	-10,47	-7,01	-6,00	-5,13	
Administraciones Públicas (sin asistencia al sector financiero)	2,20	2,00	-4,42	-11,02	-9,46	-9,29	-6,79	-6,69	-5,87	-5,08	-3,07
Administración Central	0,89	1,28	-2,89	-9,12	-4,79	-3,60	-7,94	-4,86	-3,70	-2,64	
Administración Central (sin asistencia al sector financiero)	0,89	1,28	-2,89	-9,19	-4,86	-3,27	-4,26	-4,54	-3,57	-2,59	-1,89
Comunidades Autónomas	-0,06	-0,24	-1,71	-2,01	-3,72	-5,12	-1,87	-1,58	-1,79	-1,74	-0,68
Entidades Locales	0,08	-0,31	-0,48	-0,55	-0,65	-0,79	0,32	0,55	0,53	0,47	0,10
Seguridad Social	1,29	1,27	0,66	0,72	-0,23	-0,10	-0,98	-1,13	-1,04	-1,22	-0,59

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado⁸.

⁴ VARA CRESPO, Óscar. "Causas de la crisis financiera en el caso español". *Cuadernos de economía: Spanish Journal of Economics and Finance*. Vol. 32, núm. 88, 2009, págs. 141-158.

⁵ Como es conocido, la crisis se desató en los Estados Unidos, siendo su impacto prácticamente inmediato en la Unión Europea, debido a la globalización y la mundialización económica. Por ello, y como expone Bellod acerca de su impacto directo en el crecimiento, «La crisis económica iniciada con la implosión de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos ("hipotecas subprime") y la consiguiente quiebra de Lehman Brothers (2008) ha tenido un fuerte impacto en los países de la Eurozona, los cuales han pasado de una tasa media del crecimiento del PIB del 2,3% en el periodo previo a la crisis (1999-2007) a una tasa de -0,3% en el periodo (2008-2013)». BELLOD REDONDO, José Francisco. "PIGS: austeridad fiscal, reformas estructurales y crecimiento potencial". *Revista de Economía Mundial*, núm. 43, 2016, pág. 163.

⁶ BORRALLO EGEA, Alberto y HIERRO RECIO, Luis Ángel. "La eficacia de la política monetaria durante la crisis económica mundial". *Revista de Economía Mundial*, núm. 41, 2015, pág. 45.

⁷ PÉREZ GONZÁLEZ, María del Carmen, SUÁREZ LLORENS, Alfonso y BLANCO CANTO, Miguel. "Un análisis regional de las políticas activas de empleo en los distintos países de la Zona Euro. Su evolución ante la crisis económica". *Revista de Economía Mundial*, núm. 40, 2015, pág. 147.

⁸ En relación con la evolución del déficit público conviene tener en cuenta el cambio en la metodología contable operado en 2014, que cambió el modelo SEC-95 por el SEC-2010, lo que se tradujo en una modificación de los datos de déficit precedentes.

A ello se sumó un exponencial incremento del desempleo⁹, –nada común al resto de países europeos–, fruto, entre otros factores, del modelo económico hasta entonces existente, que primaba la construcción¹⁰ y el mercado inmobiliario¹¹.

Sectores con muy altos niveles de especulación en sus productos, principalmente el suelo y la vivienda, de rápido crecimiento económico y creación de empleo pero, también, con un fuerte componente coyuntural que, en un contexto de crisis, les hace destruir empleo rápidamente¹².

EVOLUCIÓN DEL PARO EN ESPAÑA 2006-2016											
AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016T3
Nº PARADOS	1.840.900	1.846.100	2.595.900	4.153.500	4.640.100	5.012.700	5.811.000	6.051.100	5.610.400	5.056.000	4.320.800
TASA DE PARO	8,45	8,23	11,25	17,86	19,86	21,39	24,79	26,09	24,44	22,06	18,91

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En definitiva, la grave recesión económica por la que atravesaba España, caracterizada por un déficit y desempleo crecientes, unida a un retroceso de la inversión y el consumo, exigió la adopción de una serie de medidas de contención y ajuste presupuestario, centradas en la racionalización de las estructuras de gasto y en el sostenimiento de las políticas sociales.

Medidas puestas en marcha bajo el impulso del Gobierno, pero en cuya adopción influyó notablemente la presión de las institucionales internacionales¹³, –especialmente la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional–, sobre todo en el alcance de algunas de ellas, como la reforma laboral.

2.2. La dimensión del Sector Público a debate

Uno de los debates más recurrentes en la opinión pública¹⁴, que fue creciendo conforme la crisis y la recesión económica avanzaban, fue la dimensión del Sector Público, del conjunto de las Administraciones Públicas.

⁹ En relación con la evolución del desempleo en España, nuestro país ha sufrido siempre grandes oscilaciones en los contextos de recesión económica. Así lo pone de relieve el Consejo Económico y Social, “La política de empleo como prioridad para salir de la crisis”. *Cauces: Cuadernos del Consejo Económico y Social*, núm. 30, 2015, págs. 27-43.

¹⁰ Apunta García Montalvo un dato relevante: “El sector de la construcción se ha contraído en torno a un 36,5 por 100 a nivel del conjunto de España entre 2008 y 2012”. GARCÍA MONTALVO, José. “Dimensiones regionales del ajuste inmobiliario en España”. *Papeles de economía española*, núm. 138, 2013, pág. 77.

¹¹ RUESGA BENITO, Santos; MARTÍN NAVARRO, José Luis; PÉREZ ORTIZ, Laura y PÉREZ TRUJILLO, Manuel. “2012 un año de ajuste en el empleo: análisis de coyuntura del mercado de trabajo en el primer trimestre de 2012”. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 116, 2012, págs. 178-179.

¹² Como explican Ortega y Peñalosa, “El desplome de la inversión en vivienda es un factor esencial para entender la dinámica y profundidad de la crisis. La inversión en vivienda, que había tenido una expansión muy intensa en el periodo de auge, hasta sobrepasar el 12% del PIB, ha recortado su peso en el PIB hasta menos del 7% en 2011”. ORTEGA, Eloísa y PEÑALOSA, Juan. “Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM”. Banco de España, *Documentos Ocasionales*, núm. 1.201, 2012, pág. 19.

¹³ Estas presiones, fruto de la falta de eficacia de las medidas y reformas impulsadas por el Gobierno en el bienio 2008-2010, alcanzaron sus mayores cotas tras la crisis griega de mayo de 2010. En ese sentido, y como apunta Molina, “Los principales países europeos e incluso Estados Unidos o China llegaron a preocuparse seriamente por el efecto que tendría un contagio de la deriva griega sobre una economía mucho más importante como la española. Así, la noche del 9 de mayo de 2010, el Gobierno se encontró angustiado por los problemas de liquidez y hubo de negociar en el Consejo de Economía y Finanzas (ECOFIN) de la UE que, a cambio del lanzamiento de un fondo de estabilidad europeo que tranquilizase a los mercados, España iba a iniciar la senda de una consolidación fiscal muy estricta y que se emprenderían finalmente las primeras reformas estructurales que hasta ese momento habían sido aplazadas”. MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS, Ignacio. “Gobierno y desgobierno de la economía: las políticas de respuesta a la crisis”, en *España en crisis: balance de la segunda legislatura de Rodríguez Zapatero*, COLINO CÁMARA, César y COTARELO GARCÍA, Ramón (coords.). Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 65.

¹⁴ En la encuesta online del diario El Mundo celebrada el 30 de enero de 2009 ¿Cree usted que el número de funcionarios españoles es excesivo?, el 85% de los casi 20.00 encuestados respondió de modo afirmativo, <http://www.elmundo.es/debate/2009/01/1673/prevotaciones1673.html>. En 2016, un editorial del mismo periódico titulado *La eterna reforma pendiente de las Administraciones Públicas* cuestionaba las reformas emprendidas durante la crisis, apuntando que el sector público español seguía teniendo un gran tamaño: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/04/14/570e8ba9ca4741e6658b459a.html>.

Un debate que también se producía en el ámbito doctrinal¹⁵ y en el que, junto con el lógico cuestionamiento de las políticas públicas adoptadas en la época de bonanza y expansión económica se mezclaban, también, planteamientos de índole objetivo, centrados en el uso y gestión del dinero público y en la dimensión necesaria del conjunto de las Administraciones Públicas para realizar las políticas encomendadas¹⁶.

Como se muestra en el cuadro adjunto, entre el año 2004, cuando la economía española crecía a un ritmo elevado, con desempleo decreciente, y el año 2012, el año más difícil de la crisis económica en España, el número de empleados públicos se incrementó en un 14,14%, 332.757 personas más¹⁷.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS EN ESPAÑA 2004-2012											
ADMINISTRACIÓN	TIPOLOGÍA DE EMPLEADOS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Var. % 2004-2012
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	Funcionarios	395.622	398.469	404.064	412.601	421.250	433.806	451.343	456.933	457.596	15,5%
	Personal Laboral	136.782	134.934	133.764	131.000	130.105	129.075	126.939	124.595	113.063	-8,9%
	Otro Personal	9.408	7.465	8.888	9.605	10.196	12.140	13.277	11.285	11.202	20%
	TOTAL	541.812	540.868	546.716	553.206	561.551	575.021	591.559	592.813	581.861	7,4%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Funcionarios	721.848	726.262	767.689	805.825	844.382	876.691	888.403	900.298	920.681	24,7%
	Personal Laboral	135.589	125.204	145.350	148.107	150.794	148.222	150.997	149.287	143.869	10,1%
	Otro Personal	302.514	339.141	310.090	306.643	305.056	307.931	309.092	292.700	287.333	-3,2%
	TOTAL	1.159.951	1.190.607	1.223.129	1.260.575	1.300.232	1.332.844	1.348.492	1.342.285	1.351.883	16,55%
ENTIDADES LOCALES	Funcionarios	120.752		199.441	205.230	212.705	213.985	215.621	217.785	220.573	80,4%
	Personal Laboral	438.033		339.049	359.537	371.453	371.331	397.958	386.152	336.430	-11,8%
	Otro Personal			33.829	37.234	39.056	44.189	44.326	43.551	40.209	18,9%
	TOTAL	558.785	563.392	572.319	602.001	623.214	629.505	657.905	647.488	597.212	6,88%
UNIVERSIDADES	Funcionarios	60.961	62.603	62.632	62.374	62.436	62.529	63.107	63.159	74.179	21,68%
	Personal Laboral	10.652	27.027	28.475	30.546	31.597	33.014	33.597	33.747	69.839	555,64%
	Otro Personal	20.919	2.917	2.901	3.336	3.816	3.987	3.968	3.878	10.863	-48,07%
	TOTAL	92.532	92.547	94.008	96.256	97.849	99.530	100.672	100.784	154.881	67,38%
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Funcionarios	1.299.183		1.433.826	1.486.030	1.540.773	1.587.011	1.618.474	1.638.175	1.673.029	28,78%
	Personal Laboral	721.056		646.638	669.190	683.949	681.642	709.491	693.781	663.201	-8,02%
	Otro Personal	332.841		355.708	356.818	358.124	368.247	370.663	351.414	349.607	5,04%
	TOTAL	2.353.080	2.387.414	2.436.172	2.512.038	2.582.846	2.636.900	2.698.628	2.683.370	2.685.837	14,14%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPLEADOS PÚBLICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2004-2012											
ÁREAS	Enero 04	Enero 05	Enero 06	Enero 07	Enero 08	Enero 09	Enero 10	Enero 11	Enero 12	Variación	% 2004/2012
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	29.351	29.974	31.481	31.974	32.710	37.309	37.789	38.348	39.373	10.022	34,15%
CONSEJERÍAS Y/O DEPARTAMENTOS Y OO.AA.	242.243	225.904	234.091	236.826	242.776	243.081	241.518	238.401	225.671	-16.572	-6,84%
DOCENCIA NO UNIVERSITARIA	442.421	456.827	465.901	477.706	489.468	504.192	511.020	507.772	515.785	73.364	16,58%
INSTITUCIONES SANITARIAS	380.587	408.405	419.249	435.451	456.536	466.021	470.707	472.222	484.915	104.328	27,41%
INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	2.852	2.886	3.234	3.356	4.056	4.480	4.803	4.811	4.776	1.924	67,46%
POLICIA	10.137	11.407	12.686	14.053	15.280	16.204	17.159	18.032	18.529	8.392	82,79%
TOTAL	1.107.591	1.135.403	1.166.642	1.199.366	1.240.826	1.271.287	1.282.996	1.279.586	1.289.049	181.458	16,38%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En el cuadro superior se observa, en ese sentido, la evolución pormenorizada del conjunto de los empleados públicos en las Comunidades Autónomas, cuyo presupuesto conjunto se destina, en más de un 80%, al llamado gasto social y políticas asociadas.

Así, entre enero de 2004 y enero de 2012¹⁸, el número de empleados públicos de las Comunidades Autónomas se incrementó en 181.458 personas, un 16,38% más. Resulta destacable que la

¹⁵ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. "El empleo público en España: problemas actuales y retos de futuro". *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 13 (monográfico dedicado a *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*), 2011, págs. 25-26.

¹⁶ Conviene tener en cuenta, como apuntan Pollit y Bouckaert, que la reforma de la gestión pública "se trata de un medio para la consecución de una multiplicidad de fines". POLLIT, Christopher y BOUCKAERT, Geert. *La reforma de la gestión pública: un análisis comparado*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2010, pág. 23.

¹⁷ Desglosado por Administraciones Públicas: la Administración General del Estado incrementó su personal en 40.049 personas, un 7,4%, las Comunidades Autónomas lo hicieron en 191.932 personas, un 15,7%, las Entidades Locales en 38.427 personas, un 6,88% y las Universidades incrementaron su personal en 62.349 personas, un 67,38% más. Conviene hacer constar, no obstante, que hasta enero de 2012 el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas únicamente publicaba datos del personal de Universidades inscrito en el Registro Central de Personal. A partir de esa fecha se incorporan datos de todos los efectivos de las Universidades, inscritos y no inscritos en el Registro Central de Personal. Esta modificación metodológica que supone la incorporación de todo el personal significa un incremento de 54.097 efectivos en enero de 2012. Conviene señalar, por último, que de las Universidades, hasta el año 2012, no se disponía de información completa y fiable de su personal.

¹⁸ Siendo el año 2002 el año de culminación del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, con la transferencia de la Sanidad, y 2003 un año de transición en el ejercicio de la competencia en esta materia, el año 2004 es el primer año en el que la

estructura burocrática de las consejerías, departamentos y organismos autónomos descendía en casi un 7%, se incrementó notablemente el personal de sanidad, –un 27,41% más–, y educación, –un 16,58% más–. Incremento que resulta especialmente significativo en algunas Comunidades Autónomas en los primeros estadios de la crisis, entre 2007 y 2011.

Sin embargo, estos aumentos contrastaban con el moderado crecimiento de la población en el mismo periodo¹⁹ y, también, con el mantenimiento del número de ocupados en el sector privado²⁰. Con todo, lo más significativo radicaba en el hecho de que, desatada la crisis económica, el número de empleados públicos se siguiese incrementando entre 2008 y 2012²¹.

Una parte de la opinión pública consideraba excesiva, incluso «elefantíaca»²² la dimensión del Sector Público en sus diversos subsectores, máxime cuando los medios de comunicación airearon no sólo un buen número de casos de corrupción sino que, en relación con ellos, comenzaron a asociar a las Administraciones Públicas durante la época de bonanza económica con el descontrol en la gestión de los recursos, el despilfarro y la corrupción²³.

Por ello, como ya hemos dicho, una parte de la sociedad²⁴ y un sector de los medios de comunicación, cuestionaban el supuesto tamaño excesivo de las Administraciones Públicas. Al relacionarlo con la recesión y la crisis económica, exigían ajustes similares los que se estaban produciendo en el sector privado.

3. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES 2012-2015

3.1. Administraciones Públicas

Dado el fuerte cuestionamiento de que fue objeto, una de las reformas estructurales de mayor calado que se debía acometer era la de las Administraciones Públicas, en un doble sentido: el de la racionalización de estructuras y supresión de duplicidades y el de la reducción en el número de empleados públicos. Ello sin olvidar las relativas a la reducción de cargas administrativas y el impulso de la Administración Electrónica, concebida esta última como un instrumento para modernizar la eficacia y la eficiencia de la acción administrativa.

Con este planteamiento se creó, en octubre de 2012, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas²⁵ (CORA). En su seno se integraron cuatro subcomisiones²⁶, con el objetivo de «realizar un estudio integral de las Administraciones Públicas para identificar las áreas de mejora y las medidas a adoptar para hacerlas más ágiles, eficientes y cercanas a los ciudadanos».

competencia sanitaria es ejercida en toda su dimensión por las Comunidades Autónomas.

¹⁹ Entre enero de 2004 y enero de 2012 la población española se incrementó en 4.270.762 personas, un 10,04% más.

²⁰ También en ese mismo periodo, el número de ocupados descendió ligeramente, pasando de 17.770.200 a 17.765.100, 5.100 personas menos, un 0,03%.

²¹ Concretamente, 102.991 personas más, un 3,99%.

²² Así la definía en 2010 el expresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, Manuel Conthe: “Manuel Conthe denuncia la elefantiasis de la administración”, diario ABC, 18 de noviembre de 2010. <http://www.abc.es/20101118/economia/manuel-conthe-denuncia-elefantiasis-20101118.html>.

²³ “Hacia una Auditoría General del Estado”, diario *Cinco Días*, 9 de octubre de 2014, http://cincodias.com/cincodias/2014/10/09/economia/1412880707_551783.html.

“Un mercado más unido y menos burocracia”, diario *Expansión*, 14 de junio de 2016, <http://www.expansion.com/economia/politica/elecciones-generales/2016/06/14/575fc956268e3e024b8b4611.html>.

“Percepciones y cifras de la corrupción en España”, *Infolibre.es*, 7 de febrero de 2016. Extracto del libro de Carles Ramió *La renovación de la función pública*, http://www.infolibre.es/noticias/politica/2016/02/07/libro_44424_1012.html.

²⁴ La patronal, por ejemplo, llegó a sostener que no sólo había muchos, sino que, incluso «A lo mejor es mejor ponerles un subsidio a que estén en la Administración consumiendo papel, consumiendo teléfono y tratando de crear leyes. Eso tiene un coste tremendo». “La patronal descalifica al INE y niega que haya casi seis millones de parados”, diario *El País*, 8 de febrero de 2013, http://economia.elpais.com/economia/2013/02/07/actualidad/1360270022_879827.html.

Poco antes, en 2011, la CEOE había abogado por el despido de funcionarios. “La CEOE reclama que se pueda despedir a los funcionarios”, diario *El País*, 15 de diciembre de 2011, http://elpais.com/diario/2011/12/15/economia/1323903608_850215.html.

²⁵ La Comisión, creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012, presentó su informe en el Consejo de Ministros de 21 de junio de 2013, con 217 propuestas y 222 medidas de las que 140 afectaban al Estado y a las Comunidades Autónomas y 82 exclusivamente a la Administración General del Estado. En el último Informe Ejecutivo de balance de la CORA se recoge un grado de ejecución del 87% y unos ahorros totales cuantificados de 30.947.624.397 euros para el conjunto de las Administraciones Públicas y 4.026.554.224 euros para ciudadanos y empresas.

²⁶ Duplicidades administrativas, simplificación administrativa, gestión de servicios y medios comunes y Administración Institucional.

Como se observa en los cuadros adjuntos, la racionalización del Sector Público operó en múltiples sectores, siendo los más significativos, por volumen y coste, los relativos al número de empleados públicos y entes.

La norma directamente relacionada con la racionalización de las Administraciones Públicas fue el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad²⁷. Su Preámbulo constata la necesidad urgente de «*continuar adoptando una serie de medidas extraordinarias*» dirigidas a racionalizar y reducir el gasto de personal de las Administraciones públicas y a incrementar la eficiencia de su gestión, necesidad que viene exigida por el proceso de consolidación fiscal y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En este trabajo analizaremos solamente las medidas que suponen reformas estructurales de la Administración, bien por la reducción de empleados públicos, bien por la reducción de entes o estructuras administrativas. No abordaremos otras iniciativas económicas o laborales, como el aplazamiento de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 o la reducción de días de libre disposición para todo el personal del sector público.

En ese sentido, y en relación al número de empleados públicos, la racionalización efectuada se centró en la no reposición de vacantes vía reducción de la tasa de reposición de efectivos, que se ha ido concretando en la Ley de Presupuestos Generales del Estado año a año, y que se ha convertido en el instrumento más eficiente de reducción de estructuras sin coste social, ya que, al operar vía no reposición de jubilaciones, no ha incrementado el desempleo.

La propia evolución de la tasa de reposición de efectivos así lo demuestra, ya que 2008 fue el último año en el que se estableció en la Ley de Presupuestos Generales del Estado una tasa del 100%. Desde 2009 se establece, con carácter general, una tasa de hasta el 30%, que para 2010 se reduce a un máximo del 15%, pero en el ámbito de la Administración General del Estado, y como consecuencia del Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de enero de 2010, es del 10%. Para 2011 se establece una tasa de reposición con un máximo del 10%, ampliable al 30% para las Entidades Locales menores de 20.000 habitantes y funcionarios docentes no universitarios. Para 2012, 2013 y 2014 se congela la tasa general, al 0%, estableciéndose una excepción en determinados sectores y Administraciones en los que se autoriza una tasa de reposición de hasta el 10%. En 2015 se mantuvo esa congelación, incrementándose hasta el 50% la tasa de reposición permitida a ciertos sectores y administraciones prioritarios. Por último, para 2016, se establece una tasa de reposición del 50%, con carácter general, que excepcionalmente se aumenta hasta el 100% a ciertos sectores y administraciones prioritarios, como la Acción Exterior del Estado y la Asistencia directa a los usuarios de los servicios sociales y gestión de prestaciones y políticas activas en materia de empleo.

Además, la reducción de la tasa de reposición también ha conllevado un incremento de la productividad de la función pública en general²⁸ y, en términos de coste, una reducción de la masa salarial de los efectivos en un 4,87%, más de 330 millones de euros, entre 2011-2015. No obstante, la elevada edad media²⁹ del conjunto de los empleados públicos, superior a los 52 años, ha diluido en buena medida la eficacia de la medida, pues –entre otras cosas– el envejecimiento de las plantillas es notable y, a medio plazo, pueden producirse situaciones graves de falta de personal en algunos departamentos y sectores.

²⁷ Posteriormente se completó con otras normas, fundamentalmente la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

²⁸ El incremento de la productividad ha sido el resultado, fundamentalmente, de la conjunción de dos factores: la reducción de la tasa de reposición de efectivos desde 2009 y del incremento de la jornada laboral operada mediante el Real Decreto-ley 20/2012. MONTESINOS, Antonio, y PÉREZ GARCÍA, Javier J., “Los cambios en la estructura y composición del empleo público durante la crisis”, *Cuadernos de Información Económica*, núm. 249, noviembre-diciembre 2015. Esta cuestión ha sido también puesta de manifiesto por el Instituto Nacional de Estadística en su Encuesta Trimestral de Costes Laborales en el Sector de Administración Pública y Defensa, y Seguridad Social obligatoria (que comprende los tres niveles de las Administraciones Públicas), donde el absentismo por incapacidad temporal, es decir, el número medio de horas anuales no trabajadas por incapacidad temporal por trabajador, se redujo 5,70% en el periodo 2011-2014. En el Sector Servicios, con arreglo a esa misma fuente, el número medio de horas anuales no trabajadas por incapacidad temporal por trabajador se redujo un 10,54% en el periodo 2011-2014. Sin embargo, a partir del año 2014, se observa un repunte del absentismo por incapacidad temporal a nivel nacional y en todos los sectores productivos según la Encuesta Trimestral de Costes Laborales del Instituto Nacional de Estadística.

²⁹ Según el último Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, correspondiente a julio de 2016, el 74,74% de los funcionarios de los ministerios y organismos autónomos tiene entre 40 y 59 años, siendo la edad media superior a los 52 años.

SUBSECTORES	PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2012-2016			
	Enero 2012	Enero 2016	Variación	Var. %
Administración Pública Estatal	581.861	527.801	-54.060	-9,29%
Comunidades Autónomas	1.351.883	1.294.765	-57.118	-4,23%
Entidades Locales	597.212	548.944	-48.268	-8,08%
Universidades	154.881	147.770	-7.111	-4,59%
TOTAL	2.685.837	2.519.280	-166.557	-6,20%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

TIPOLOGÍAS	MASA SALARIAL FUNCIONARIOS Y LABORALES 2011/2015			
	2011	2015	Diferencia	%
Funcionarios AGE	3.440.519.448,15	3.259.030.075,28	-181.489.372,87	-5,28%
Funcionarios otros OOPP	956.083.304,36	979.374.112,35	23.290.807,99	2,44%
Funcionarios de la SS	895.476.521,71	860.079.125,23	-35.397.396,48	-3,95%
Total funcionarios	5.292.079.274,22	5.098.483.312,86	-193.595.961,36	-3,66%
Laborales AGE	1.268.665.307,36	1.133.130.773,85	-135.534.533,51	-10,68%
Laborales OOPP	125.930.514,07	124.708.596,66	-1.221.917,41	-0,97%
Laborales SS	107.913.499,63	107.452.565,04	-460.934,59	-0,43%
Total laborales	1.502.509.321,06	1.365.291.935,55	-137.217.385,51	-9,13%
TOTAL	6.794.588.595,28	6.463.775.248,41	-330.813.346,87	-4,87%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los funcionarios de la Administración General del Estado incluyen a funcionarios de carrera, interinos, personal eventual y en prácticas. No se incluyen investigadores del CSIC.

Los datos revelan que, entre 2012 y 2016, las Administraciones Públicas disminuyeron de forma muy significativa su personal. La Administración del Estado fue la que más redujo sus efectivos en ese periodo, al disminuir casi un 10% el número de sus empleados públicos.

Resalta especialmente el descenso en el área de la estructura burocrático-administrativa de los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos, con cerca del 15% menos de efectivos. En otras palabras, un 30% del total de empleados públicos que ha reducido la Administración Pública estatal entre 2012 y 2016.

Por tanto, la mayor reducción de personal en la Administración de Estado, –como también en el resto de Administraciones Públicas, aunque en menor medida–, se concentró en la burocracia administrativa, no en otras áreas, –como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Fuerzas Armadas y la Administración de Justicia–, donde, aun disminuyendo sus efectivos de forma importante, la contracción fue mucho menor.

Mención especial merece el significativo descenso operado en las Entidades Públicas Empresariales y los Organismos Públicos con régimen específico, de más de un 33% entre los años 2012 y 2016 y que, en puridad, no es tal, dado que entre enero de 2014 y enero de 2015 se produjo una modificación de la estructura de Renfe-Operadora y su fraccionamiento en cuatro sociedades mercantiles estatales³⁰, lo que supuso la salida del ámbito del Boletín Estadístico de 14.133 efectivos. Una modificación no menor que ha supuesto, en definitiva, una notable reducción del porcentaje final en estas entidades y organismos.

³⁰ Esta medida, puesta en marcha mediante el Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios, tomó carta de naturaleza entre 2013 (Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo) y 2014.

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL 2012-2016				
ÁREAS	ENERO 2012	ENERO 2016	Variación	%
ADMINISTRACION GENERAL DEL ESTADO	234.685	209.046	-25.639	-10,92%
Ministerios, Organismos Autónomos y Áreas vinculadas	215.677	192.425	-23.252	-10,78%
Ministerio y Organismos Autónomos	124.981	108.379	-16.602	-13,28%
Docencia No Universitaria	7.260	6.895	-365	-5,03%
Centros Penitenciarios	24.282	23.439	-843	-3,47%
Administración Seguridad Social	30.217	26.859	-3.358	-11,11%
Patrimonio Nacional	1.410	1.313	-97	-6,88%
Agencia Estatal Administración Tributaria	27.527	25.540	-1.987	-7,22%
Agencias Estatales (Ley 28/2006)	16.019	13.064	-2.955	-18,45%
Instituciones Sanitarias Seguridad Social/Defensa	2.989	3.557	568	19,00%
FUERZAS Y CUERPOS SEGURIDAD ESTADO	148.187	141.285	-6.902	-4,66%
Guardia Civil	79.873	75.544	-4.329	-5,42%
Policia Nacional	68.314	65.741	-2.573	-3,77%
FUERZAS ARMADAS	126.924	121.610	-5.314	-4,19%
ADMINISTRACION JUSTICIA	24.667	24.281	-386	-1,56%
Magistrados y Jueces	6.446	6.547	101	1,57%
Fiscales	3.098	2.757	-341	-11,01%
Otro personal	15.123	14.977	-146	-0,97%
ENTIDADES PUBLICAS EMPRESARIALES Y OPRES	47.398	31.579	-15.819	-33,37%
TOTALES	581.861	527.801	-54.060	-9,29%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las Comunidades Autónomas, por su parte, responsables de la gestión de las políticas sociales y, consecuentemente, de su personal y gasto, –y, precisamente por ello, del 51% del volumen total de empleados públicos–, también redujeron mayoritariamente su personal en sus consejerías y departamentos, es decir, en la estructura burocrático-administrativa, con más del 8%. Un descenso relevante si se compara con la reducción que se ha producido en las áreas sociales, del 4,86% en Sanidad y de apenas un 2,01% en Educación.

ÁREAS DE ACTIVIDAD	EVOLUCIÓN PERSONAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2012-2016			
	Enero 2012	Enero 2016	Variación	Var. %
Consejerías y sus Organismos Autónomos	230.447	210.961	-19.486	-8,46%
Área de la docencia no universitaria	550.306	539.224	-11.082	-2,01%
Instituciones sanitarias Sistema Nacional de Salud	505.185	480.626	-24.559	-4,86%
Administración de Justicia	39.373	38.078	-1.295	-3,29%
Fuerzas de Seguridad	26.572	25.876	-696	-2,62%
TOTAL	1.351.883	1.294.765	-57.118	-4,23%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

En ese sentido, uno de los «mitos» existentes comúnmente aceptados en la opinión pública afirmaba que, a consecuencia de la crisis, se estaban produciendo despidos masivos de empleados públicos³¹, incrementando así el creciente desempleo y la desprotección en áreas especialmente sensibles, como la sanidad y la educación.

Sin embargo, como hemos explicado anteriormente, la reducción y congelación de la tasa de reposición de efectivos se reveló como el instrumento más eficaz para la racionalización de estructuras de personal en la Administración Pública.

Así, y como se explica en el cuadro adjunto inferior, el análisis de la reducción de personal en el conjunto de las Administraciones Públicas demuestra que más del 63% de los empleados públicos que dejaron de formar parte de la Administración eran funcionarios, siendo el 37% restante personal laboral y que, de ellos, la mayoría de las bajas se produjeron por jubilación ordinaria o anticipada.

³¹ Así lo afirmaba algún medio de comunicación, que sostenía que uno de los objetivos de la reforma laboral era facilitar el despido de empleados públicos: *El Gobierno allana los despidos en Administración y empresas públicas*, diario *El País*, 7 de agosto de 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/08/06/actualidad/1344281713_807525.html.

También en el mismo periódico, “El Gobierno facilita los despidos colectivos en la Administración”, diario *El País*, 30 de octubre de 2012, http://economia.elpais.com/economia/2012/10/30/actualidad/1351588770_264660.html.

Es decir, que no se corresponde con la realidad el mito de que la crisis ha conllevado el despido masivo de empleados públicos sino, más bien, que la crisis ha reducido el volumen de las Administraciones Públicas con un porcentaje muy reducido de despidos, ya que ha operado principalmente a través de jubilaciones.

ADMINISTRACIÓN	TIPOLOGÍA DE EMPLEADOS	2012	2016	Variación	Var. %
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	Funcionarios	457.596	430.457	-27.139	-5,93%
	Personal Laboral	113.063	86.936	-26.127	-23,11%
	Otro Personal	11.202	10.408	-794	-7,09%
	TOTAL ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	581.861	527.801	-54.060	-9,29%
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Funcionarios	920.681	838.911	-81.770	-8,88%
	Personal Laboral	143.869	133.295	-10.574	-7,35%
	Otro Personal	287.333	322.559	35.226	12,26%
	TOTAL CCAA	1.351.883	1.294.765	-57.118	-4,23%
ENTIDADES LOCALES	Funcionarios	220.573	207.791	-12.782	-5,79%
	Personal Laboral	336.430	298.666	-37.764	-11,22%
	Otro Personal	40.209	42.487	2.278	5,67%
	TOTAL EELL	597.212	548.944	-48.268	-8,08%
UNIVERSIDADES	Funcionarios	74.179	69.464	-4.715	-6,36%
	Personal Laboral	69.839	71.205	1.366	1,96%
	Otro Personal	10.863	7.101	-3.762	-34,63%
	TOTAL UNIVERSIDADES	154.881	147.770	-7.111	-4,59%
TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Funcionarios	1.673.029	1.546.623	-126.406	-7,56%
	Personal Laboral	663.201	590.102	-73.099	-11,02%
	Otro Personal	349.607	382.555	32.948	9,42%
	TOTAL ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	2.685.837	2.519.280	-166.557	-6,20%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la racionalización en el número de entes del conjunto de las Administraciones Públicas, se ha producido un descenso muy significativo de su volumen total, especialmente en el caso de las Comunidades Autónomas, donde se han reducido en más de un tercio.

Por subsectores, la Administración Estatal ha sido la administración con un descenso menor, de casi un 12% del total de existentes en 2010³² (54 entes menos), en parte debido a la reducida dimensión de la Administración del Estado en comparación con las Administraciones Territoriales. Por tipologías, el tipo de ente que más se ha reducido son las Fundaciones, con 19 menos, un 32,76%, seguido de las sociedades mercantiles estatales y asimiladas, con 38 menos, un 20,54%. No obstante, desde 2010 se ha incrementado el número de consorcios en un 46,67%, habiendo pasado de 15 a 22.

INVENTARIO DE ENTES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL 2010-2016									
TIPO DE ENTE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Avance 2016	Var. 2010-2016	%
Agencias Estatales	7	8	8	8	8	8	10	3	42,86%
Consorcios	15	25	21	20	15	20	22	7	46,67%
Entidades públicas empresariales	14	14	13	13	13	13	13	-1	-7,14%
Fondos carentes de personalidad jurídica	22	24	21	22	24	25	25	3	13,64%
Fundaciones	58	51	48	46	42	39	39	-19	-32,76%
Organismos autónomos estatales	68	67	64	64	60	59	59	-9	-13,24%
Otras entidades estatales derecho público	56	56	59	54	55	57	57	1	1,79%
Sociedades mercantiles estatales y asimiladas	185	175	166	156	153	147	147	-38	-20,54%
Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social	5	5	5	5	5	5	5	0	0%
Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social	24	24	24	24	24	23	23	-1	-4%
TOTAL	454	449	429	412	399	398	400	-54	-11,89%

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado, datos a julio de 2016.

³² Entre 2012 y 2016 (provisional), la reducción ha sido de 29 entes, un 6,76% menos.

La racionalización del sector público instrumental de las Comunidades Autónomas sí ha sido, por el contrario, muy significativa, con una reducción, entre 2010³³ y 2016, de casi un 34% del total de entes existentes en 2010, 813 menos³⁴, muy cerca de los objetivos de disminución de entes, aprobados en los sucesivos Consejos de Política Fiscal y Financiera desde 2010.

En ese sentido, tras la culminación de los procesos planteados, el sector público instrumental del conjunto de las Comunidades Autónomas, –de las que se excluyen el País Vasco, aquellos en los que participan varias Comunidades Autónomas, y Ceuta y Melilla–, estaría compuesto por 1.498 entidades, un 37,69% menos que a 1 de julio de 2010, y en niveles inferiores a 2003.

RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AUTONÓMICO 2010-2016						
COMUNIDAD AUTÓNOMA	DATOS 1/7/2010	DATOS 1/01/2016	VARIACIÓN	PORCENTAJE	OBJETIVO	ENTIDADES POR ELIMINAR
Andalucía	367	218	-149	-40,60%	207	11
Aragón	119	92	-27	-22,69%	88	4
Asturias	84	70	-14	-16,67%	70	0
Baleares	181	73	-108	-59,67%	66	7
Canarias	87	73	-14	-16,09%	69	4
Cantabria	68	45	-23	-33,82%	42	3
Castilla la Mancha	82	30	-52	-63,41%	30	0
Castilla y León	86	59	-27	-31,40%	58	1
Cataluña	495	374	-121	-24,44%	358	16
Extremadura	83	63	-20	-24,10%	62	1
Galicia	164	111	-53	-32,32%	101	10
Madrid	190	146	-44	-23,16%	133	13
Murcia	103	48	-55	-53,40%	42	6
Navarra	93	53	-40	-43,01%	48	5
País Vasco	SIN DATOS					
Rioja	29	23	-6	-20,69%	23	0
Valencia	173	113	-60	-34,68%	101	12
TOTAL	2.404	1.591	-813	-33,82%	1.498	99

Fuente: Informe sobre la reordenación del Sector Público Autonómico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, enero 2016.

Por último, el sector público local ha experimentado también una notable reducción en su sector público administrativo e instrumental, como se observa en el cuadro inferior, con una disminución acumulada del 26% desde 2010 hasta 2015, un total de 1.562 entes menos.

Una reducción que, en un proceso inverso al operado en la Administración General del Estado, se ha concentrado fundamentalmente en los consorcios (casi un 40% menos), los organismos autónomos (34% menos) y las fundaciones públicas (27% menos).

TIPO DE ENTE	ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL 2010-2015							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Var. 2010-2015	%
Organismos Autónomos	1.580	1.426	1.265	1.168	1.105	1.043	-537	-33,99%
Entidades Públicas Empresariales	56	57	57	56	54	55	-1	-1,79%
Consorcios	939	756	689	625	576	571	-368	-39,19%
Sociedades	2.195	2.112	2.029	1.922	1.824	1.748	-447	-20,36%
Fundaciones	585	548	523	490	443	426	-159	-27,18%
Asociaciones	624	613	609	586	571	574	-50	-8,01%
Total General	5.979	5.512	5.172	4.847	4.573	4.417	-1.562	-26,12%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, datos a 30 de septiembre de 2016. Recoge la evolución del sector público local referido a las entidades vinculadas o dependientes. No se incluyen las Entidades Locales a las que refiere el artículo 3 LrBRL, como municipios, provincias, islas, mancomunidades, Entidades de Ámbito Territorial Inferior al Municipio, comarcas, áreas metropolitanas u otras entidades que agrupen municipios.

³³ Se toma como referencia el año 2010 debido a los acuerdos adoptados en los Consejo de Política Fiscal y Financiera, en concreto los Acuerdos de 22 de marzo de 2010, fecha en la que se estableció el compromiso inicial por parte de las Comunidades Autónomas, y de 17 de enero de 2012, donde se profundizó en el compromiso de racionalización del sector público autonómico.

³⁴ De las 813 menos, 619 son bajas netas y 194 en estadios próximos a extinción, por estar en disolución, liquidación o cese de actividad.

En conclusión, los procesos de reducción de los sectores instrumentales administrativos y no administrativos de las Administraciones Públicas han cumplido con creces con los objetivos pretendidos, siendo especialmente palpable este esfuerzo en las Administraciones Territoriales, que redujeron su volumen total de entes a los niveles de 2003, –en el caso de las Comunidades Autónomas–, y de finales de los años noventa del siglo pasado, –en el caso de las Entidades Locales–.

Por otro lado, y en lo relativo a la reducción de cargas administrativas³⁵, destacan un gran número de medidas destinadas a reducir la burocracia en las relaciones de los ciudadanos y empresas con la Administración.

En ese sentido, y desde el año 2012 hasta el año 2015, se aprobaron cuatro Acuerdos de Consejo de Ministros en 2013, 2014 y 2015, con 145 medidas³⁶ para reducir las cargas en procedimientos tramitados por los diferentes departamentos, con un ahorro estimado en más de mil quinientos millones de euros.

Además, se implantó el principio de compensación de cargas administrativas *one in, one out*³⁷, –para evitar la proliferación de cargas–, y se aprobó el Manual de Simplificación y reducción de cargas administrativas³⁸, para homogeneizar criterios metodológicos relativos a la simplificación, sustentados en planes de acción anuales.

La conjunción de estas medidas, –aunque todavía, especialmente en las relaciones entre la Administración y las empresas, quede un largo recorrido–, supuso un gran avance en la reducción y limitación de las trabas y cargas administrativas, agilizando las relaciones de los ciudadanos y las empresas con los poderes públicos, y dinamizando la economía.

Por último, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas también impulsó notablemente la Administración Electrónica. El objetivo primordial era la modernización de la Administración desde la perspectiva de la eficacia y la eficiencia, introduciendo criterios de corresponsabilidad y calidad en un contexto de austeridad y, por lo tanto, de maximización de escasos recursos.

Con este planteamiento se creó, mediante el Real Decreto 695/2013, de 20 de septiembre, la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Administración General del Estado (DTIC), para establecer una estrategia y unas líneas de acción comunes y racionalizar el uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en el Sector público Administrativo Estatal. Para ello, se definió un nuevo modelo de Gobernanza, aprobado por Real Decreto 806/2014³⁹, de 19 de septiembre, que es la base sobre la que se han de alinear todas las actuaciones de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

³⁵ Se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. La reducción de cargas administrativas permite disminuir los costes de constitución o funcionamiento de las empresas y dedicar estos recursos liberados a actividades productivas, mejorando así la productividad y la competitividad de la economía. Se reducen con la eliminación de obligaciones innecesarias, en no requerir documentos o datos que obren en poder de las Administraciones, en reducir la frecuencia de petición de datos, reduciendo los plazos de tramitación de los procedimientos o posibilitando la presentación electrónica de solicitudes, comunicaciones y demás documentos, entre otras. Para el cálculo de los costes de una carga determinada, se multiplican tres factores: el coste unitario de cumplir con la carga, la frecuencia anual con la que debe realizarse y la población que debe cumplirla. La medición de los ahorros surgirá de la diferencia entre la situación de inicio y la situación tras haber reducido las cargas.

³⁶ El 21 de junio de 2013 se aprobó el Séptimo Acuerdo para la reducción de las cargas administrativas y mejora de la regulación, que supuso la simplificación de 63 trámites con la Administración para permitir un ahorro anual estimado de más de 478 millones de euros. El 9 de enero de 2014 se aprobó el VIII Acuerdo de Reducción de cargas administrativas, con 19 medidas, con un ahorro total estimado de 74.843.814 euros. El 10 de julio de 2015 se aprobó el IX Acuerdo de Reducción de cargas administrativas, con 20 medidas, con un ahorro total estimado de 1.012.166.815 euros. El 27 de noviembre de 2015 se aprobó el X Acuerdo de Reducción de cargas administrativas, con 43 medidas.

³⁷ La ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización ha establecido el principio de compensación de cargas, de forma que cuando una Administración Pública crea nuevas cargas administrativas para las empresas tiene que eliminar al menos una existente de coste equivalente (*one in, one out*). El Acuerdo de Consejo de Ministros de 30 de enero de 2015 estableció medidas para reforzar el seguimiento en la aplicación del principio «*one in, one out*», de forma que se garantice la compensación de cargas preferiblemente en cada departamento ministerial y en el plazo de un año.

³⁸ El Manual de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas es una de las medidas propuestas por la CORA. El 9 de octubre de 2014 se publicó en el BOE el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se toma conocimiento del mismo. El objetivo era estudiar los procedimientos seleccionados y su pertinencia y simplificarlos en número de trámites, tiempo y coste. Los Ministerios deben identificar anualmente en un Plan de simplificación administrativa y reducción de cargas los procedimientos a revisar.

³⁹ La publicación del RD 806/2014, permitió el desarrollo del nuevo modelo común de gobernanza en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, con la aprobación de la primera Declaración de Servicios Compartidos (con catorce servicios de Tecnologías de la Información y Comunicaciones esenciales) y su Marco regulador y, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, –la llamada Estrategia TIC (2015-2020)–.

Una medida que, tanto desde la perspectiva de los recursos como de la Gobernanza, ha servido para configurar un sistema mixto con áreas sectoriales específicas y una cartera de servicios compartidos de carácter obligatorio y sustitutivo. En ese sentido, destacan un buen número de iniciativas, como el servicio unificado de telecomunicaciones⁴⁰, la plataforma *CI@ve*⁴¹, el Punto General de Entrada de Facturas de la Administración del Estado (FACe)⁴², la interconexión de registros y la eliminación del soporte papel⁴³ o la carpeta ciudadana⁴⁴.

En el escenario 2012-2016, se ha estimado en más de 3.000 millones de euros el impacto económico directo de estas medidas, tanto para la propia Administración como para los ciudadanos y el sector empresarial.

3.2. Educación (en especial, la educación universitaria)

En materia de Educación, además de las previsiones incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se aprobó una norma específica: el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo.

Como se indica en el Preámbulo, el objetivo común de las medidas incluidas en la norma es *«proporcionar a las Administraciones educativas un conjunto de instrumentos que permitan conjugar los irrenunciables objetivos de calidad y eficiencia del sistema educativo con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y su ineludible reflejo en la contención del gasto público y en la oferta de empleo público»*.

Las medidas propuestas afectaron a todos los niveles educativos (universitarios y no universitarios) y combinaron disposiciones de carácter excepcional con otras de carácter estructural, buscando –como decía el Preámbulo de la norma– la mejora de la eficiencia del sistema educativo español.

Así, en la enseñanza no universitaria, el Real Decreto-Ley fijó el mínimo de horas que deben impartir los profesores en los centros docentes públicos, permitiendo la «flexibilidad» en el número de alumnos por clase (mientras se mantuviesen las restricciones en materia de incorporación de nuevo personal), prohibiendo la contratación de profesores sustitutos o interinos para cubrir bajas de menos de diez días y retrasando a 2014 la implantación de nuevos ciclos formativos de grado medio y superior.

Además, se eliminó la exigencia de ofertar al menos dos modalidades de Bachillerato, dejando a las Comunidades Autónomas, que son las competentes, un margen más amplio de decisión.

Por su parte, en el ámbito universitario se modificó la Ley Orgánica de Universidades (en concreto, el art. 68), para determinar el régimen de dedicación del personal docente e investigador de las Universidades: por un lado, la actividad docente a desarrollar (número de horas de docencia), que se gradúa en atención a la intensidad y excelencia de su actividad investigadora (medida en función del número de sexenios obtenidos en los correspondientes procesos de evaluación). Hasta ese momento, nada se decía sobre un mínimo o máximo de dedicación de los docentes, ni el reparto de esa dedicación entre la docencia y la investigación.

Además, se prevé la racionalización del mapa universitario y de la oferta de titulaciones, en función de los requisitos mínimos que se fijasen reglamentariamente, lo que permitiría a la Administración educativa autonómica tomar medidas para racionalizar los recursos, agrupando –por ejemplo– a los estudiantes de determinadas titulaciones cuando éstas se impartiesen en universidades que estuviesen en la misma localidad o en localidades vecinas o cercanas, y no tuviesen suficiente demanda en cada una de las universidades por

⁴⁰ El Consejo de Ministros autorizó en octubre de 2014 la celebración de un contrato de servicios de telecomunicaciones en la Administración General del Estado. La red está siendo compartida por 12 ministerios y 64 organismos dependientes, dando servicio a más de 3.400 sedes de la Administración General del Estado en España y a 500 sedes en el extranjero en 200 ciudades de 125 países, con un ahorro estimado en la primera fase de 120 millones de euros, con un 43 % de ahorro con respecto a lo gastado hasta el momento en contratos singulares para un mismo periodo.

⁴¹ *CI@ve* es un servicio de identidad digital, con varios sistemas habilitados, que permite al ciudadano identificarse ante la Administración mediante un sistema único de claves concertadas.

⁴² Este Punto, al que se han adherido todas las Comunidades Autónomas, –menos el País Vasco–, y la inmensa mayoría de las Entidades Locales, ofrece a los proveedores un punto común para todas las Administraciones Públicas para la presentación de facturas electrónicas con todas las ventajas que ello representa: transparencia, ventanilla única, formato y codificación unificada.

⁴³ Elimina el tránsito de papel entre oficinas, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los registros.

⁴⁴ Permite consultar de manera personalizada y seguir en un único punto todos los expedientes de un ciudadano, así como sus notificaciones administrativas, los datos intermediados por la Administración, los asientos registrales y el acceso a servicios horizontales como apoderamientos o documentos.

separado. Se trata, por tanto, de una opción que se dejaba abierta, buscando adaptar la oferta a la demanda y la eficiencia en la utilización de los recursos humanos y materiales⁴⁵.

Asimismo, mediante la modificación del art. 81 de la LOU, se adecua el régimen económico y financiero de las universidades públicas al principio de estabilidad presupuestaria, que están obligadas a respetar. Por otro lado, se fijan umbrales en los precios públicos (modificando el párrafo primero del apartado b) del art. 81.3 de la ley), con el objeto de dejar la puerta abierta para que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las universidades, puedan aproximar gradualmente su cuantía a los costes de prestación del servicio, tomando asimismo en consideración el esfuerzo académico.

Esta reforma es la que, en la opinión pública, se interpretó como una subida de las tasas universitarias. En realidad, el Real Decreto Ley no establece ninguna subida, sino que abre una horquilla dentro de la cual las Comunidades Autónomas pueden decidir. De hecho, ha habido algunas Comunidades que no han modificado los precios de matrícula, mientras que otras han hecho uso de la opción que la modificación de la Ley les ofrecía. Esto ha generado, por un lado, un encarecimiento de las tasas universitarias en muchas Comunidades Autónomas, y además otro efecto negativo: la desigualdad en los precios públicos universitarios entre distintas Comunidades, que ha llegado a ser muy elevada, con diferencias de casi el triple entre algunas regiones y otras. En el curso 2015/16, por ejemplo, el precio medio por crédito más bajo en los estudios de Grado era el de Galicia (11,89 euros), y el más caro el de Cataluña (33,52 euros)⁴⁶.

Por último, se somete expresamente la incorporación de personal de nuevo ingreso a la normativa básica en materia de Oferta de Empleo Público (OEP), dado que las mismas se incluyen en el artículo 22.Uno.a) de la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 (o artículo equivalente en las sucesivas leyes de presupuestos) así como en el artículo 23 de la misma Ley.

Así, el artículo 81.4 de la Ley Orgánica de Universidades, modificado por el Real Decreto Ley, dispone lo siguiente:

«Al estado de gastos corrientes, se acompañará la relación de puestos de trabajo del personal de todas las categorías de la Universidad especificando la totalidad de los costes de la misma e incluyendo un anexo en el que figuren los puestos de nuevo ingreso que se proponen. Los costes del personal docente e investigador, así como de administración y servicios, deberán ser autorizados por la Comunidad Autónoma, en el marco de la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público. Asimismo, el nombramiento de personal funcionario interino y la contratación de personal laboral temporal por las universidades deberá respetar la normativa básica estatal en la materia».

Esta modificación puede parecer reiterativa, pero es muy relevante. El Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, ofrecía dudas interpretativas sobre su aplicación o no a las universidades públicas⁴⁷. Por eso, hasta los meses de abril y mayo de 2012, las Universidades, a pesar de que teóricamente debían respetar la normativa básica sobre Oferta de Empleo Público, y aun estando vigente, en los últimos años, unas restricciones de personal de nuevo ingreso, derivadas de las limitaciones a la tasa de reposición que se había venido fijando en las leyes de presupuestos generales, no estaban respetando estas restricciones, o interpretaban erróneamente el cómputo de la tasa, en un supuesto ejercicio de una mal entendida autonomía universitaria⁴⁸.

⁴⁵ También se modificó la Ley Orgánica de Universidades (art. 30 bis) para facilitar la cooperación interuniversitaria para la impartición conjunta de titulaciones. Sin embargo, este artículo fue anulado por el Tribunal Constitucional en su STC 26/2016, de 18 de febrero, al resolver un recurso de inconstitucionalidad de la Junta de Andalucía, que había impugnado una buena parte del contenido del Real Decreto Ley 14/2012. (FJ 10 de la STC 26/2016, de 18 de febrero de 2016. Recurso de inconstitucionalidad 4528-2012. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril).

⁴⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE, *Datos y cifras del sistema universitario español. Curso 2015/2016*, págs. 107 y ss.; los precios públicos de Máster pueden verse en las páginas 109 y siguientes. Disponible en: <http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/educacion-mecd/areas-educacion/universidades/estadisticas-informes/datos-cifras/datos-y-cifras-SUE-2015-16-web-.pdf>.

⁴⁷ Así lo ponen de relieve AMOEDO SOUTO, C., NOGUEIRA LÓPEZ, A, "Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.157/2013, en las páginas 259-262; y SEPÚLVEDA GÓMEZ, M.; "La ciega aplicación de la tasa de reposición al personal docente e investigador de universidades públicas", *Temas laborales* núm. 127/2014. Págs. 264-267.

⁴⁸ Muy críticos con la aplicación de la tasa de reposición en las universidades son AMOEDO SOUTO, C., NOGUEIRA LÓPEZ, A, "Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157/2013, págs. 249-281. Algunos se sorprendieron de que el Gobierno impugnase estas plazas, cuando las Universidades venían desde hace tiempo convocando plazas por encima de la tasa de reposición, sin que se hubiesen producido

La inclusión de esta expresa referencia en la Ley Orgánica de Universidades reforzó (y aclaró) la vigencia de la normativa básica aplicable a los funcionarios y empleados públicos, también a las Universidades. De hecho, a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 14/2012, y de la Ley de Presupuestos de 2012, la Abogacía del Estado impugnó distintas convocatorias de plazas de acceso a cuerpos docentes universitarios, al entender que las universidades convocantes habían superado ya el porcentaje que les correspondía de tasa de reposición en ese año⁴⁹. Muchos de estos recursos han llegado al Tribunal Supremo, que respaldó los argumentos de la Abogacía del Estado y confirmó la anulación de esas convocatorias⁵⁰.

La tasa de reposición, como hemos visto, ya se había comenzado a aplicar años antes⁵¹. En 2012, 2013 y 2014 se mantuvo la tasa de reposición «cero», exceptuando distintos ámbitos, entre ellos la educación universitaria y no universitaria⁵². Esto permitía un (escaso) 10% de tasa de reposición, porcentaje que en 2015 se elevó a un 50% y en 2016 a un 100%. La aplicación de esta tasa de reposición tuvo indudables efectos en la congelación del crecimiento de las plantillas, o en su reducción, tanto en la enseñanza no universitaria como en la universitaria, como puede comprobarse en la siguiente tabla:

TOTAL EFECTIVOS	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2012-2016	Var. %
DOCENCIA NO UNIVERSITARIA	549.996	527.469	527.948	531.030	539.716	-10.280	-1,87%
UNIVERSIDADES	154.881	148.905	146.901	147.115	147.770	-7.111	-4,59%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la tasa de reposición, como instrumento de racionalización de estructuras y plantillas, debe tener, en todo caso, un carácter coyuntural y excepcional, circunscrito a un determinado periodo tem-

estas impugnaciones (cfr. NÚÑEZ LOZANO, M. C. y MALVÁREZ PASCUAL, L., “El cómputo de la tasa de reposición de efectivos en relación con las plazas de promoción del profesorado universitario: El análisis de un cambio de criterio carente de fundamento”, *Diario del Derecho*, lustel, 16.09.2013. Para justificarlo, sostenían que cuando las plazas convocadas eran obtenidas por personal que ya estaba dentro de la Universidad, deberían considerarse plazas de promoción, y no debían computarse al no producirse ingreso de nuevos efectivos en la plantilla. Sin embargo, esta tesis no parece ser compartida por las múltiples sentencias del Tribunal Supremo, citadas en la nota 25.

⁴⁹ Sobre una de las sentencias recaídas en estos procedimientos contenciosos, vid. SEPÚLVEDA GÓMEZ, M.; “La ciega aplicación de la tasa de reposición al personal docente e investigador de universidades públicas”, comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de enero de 2014, en *Temas laborales*, núm. 127/2014, págs. 261-281.

⁵⁰ Las sentencias son muchas, todas en el mismo sentido: Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 9 de marzo de 2015 (casación núm. 867/2014), 18 de mayo de 2015 (casación núm. 1690/2014), 9 de octubre de 2015 (casación núm. 2561/2014), 11 de octubre de 2015 (casación núm. 291/2015), 13 de octubre de 2015 (casación núm. 2573/2014), 15 de diciembre de 2015 (casación núm. 3686/2014); 23 y 29 de febrero de 2016 (casaciones núm. 198 y 241, de 2015); 2 y 9 de marzo de 2016 (casaciones núm. 250; 538 y 646, todas de 2015); 6 y 9 de mayo de 2016 (casaciones núm. 57 y 1165, de 2015), 15 de junio de 2016 (casación núm. 2684/2015), 21 de junio de 2016 (casación núm. 3309/2014), 8 de julio 2016 (casación núm. 1185/2015), 19 de julio de 2016 (casación núm. 1992/2015), 26 de septiembre de 2016 (casación núm. 208/2015), 30 de septiembre de 2016 (casación núm. 66/2015), 6 de octubre de 2016 (casación núm. 244/2015), 11 de octubre de 2016 (casación núm. 291/2015) y de 20 de octubre de 2016 (casación núm. 457/2015).

⁵¹ De 2003 a 2008 fue del 100%. En 2009 se redujo al 30% y a partir de 2010 se redujo al 10%. El Programa de Estabilidad del Reino de España 2011-2014, aprobado en Consejo de Ministros el 29 de abril del año 2011, incidía (nuevamente, pues ya se había subrayado en el Programa de Estabilidad del Reino de España 2009-2013, así como en el Plan de Acción Inmediata 2010 y el Plan de Austeridad de la AGE 2011-2013) en la necesidad, para reducir el déficit, de mantener la congelación de los salarios del personal de todas las Administraciones Públicas durante el año 2011 (tras la rebaja del 5% en 2010) y de aplicar una tasa de reposición de todo el personal de las Administraciones Públicas., durante los años 2011, 2012 y 2013, del 0%, excepto el 10% en determinados sectores prioritarios. El objetivo incluido en el Plan era el de conseguir, a finales del 2013, que las plantillas de las Administraciones Públicas se redujesen en un 7%, que supondría un ajuste en el entorno de 0,8 puntos porcentuales del PIB hasta el año 2013. En el Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2013, se hace nuevamente referencia a la reducción de gastos de personal, citando expresamente que los Presupuestos Generales del Estado de 2013 y 2014 mantendrán la congelación de la Oferta de Empleo Público.

⁵² Sobre la evolución del empleo en las Administraciones Públicas, como consecuencia de la aplicación de estas medidas, puede verse el trabajo de Antonio MONTESINOS, Javier J. PÉREZ y Roberto RAMOS, *El empleo de las Administraciones Públicas en España: caracterización y evolución durante la crisis*, Banco de España, Documentos Ocasionales, núm. 1402, 2014. Hay que resaltar que los datos utilizados no proceden de las mismas fuentes que las usadas en el presente trabajo, por eso en algunos casos hay ligeras variaciones en las cifras.

poral, debiendo ser acompañada al contexto y circunstancias de cada momento, por lo que no puede ni debe prolongarse excesivamente en el tiempo⁵³.

De mantenerse, a medio plazo provoca un envejecimiento de las plantillas, como sucede en la actualidad, lo que tanto en el ámbito universitario como en el no universitario provoca problemas cuando se acerca la edad de jubilación del personal docente, no sólo porque impide la entrada de personal joven que refresca la plantilla, sino porque la incorporación de personal es inferior a las bajas sufridas a causa de las jubilaciones.

Estas situaciones, además, conllevan una sobrecarga de trabajo en las distintas áreas y departamentos, que a veces se solucionan con contrataciones temporales de profesores a tiempo parcial, que en condiciones normales la Universidad no habría planificado, porque suponen soluciones coyunturales que impiden una planificación estratégica adecuada. Se respetaría mejor la autonomía de las universidades si, en lugar de establecer una tasa de reposición sobre puestos docentes individuales, se determinase un límite de gasto dentro del cual las Universidades pudiesen tomar decisiones y planificar un desarrollo racional y adecuado de su plantilla de profesorado.

3.3. Sanidad

Las medidas que afectaron al ámbito de la sanidad se incluyeron en el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

Como en los casos anteriores, vamos a fijarnos exclusivamente en las cuestiones que afectan a reformas que afectan directamente a las Administraciones Públicas, sin repasar, porque no es el objeto de este trabajo, las medidas exclusivamente económicas o referidas a cuestiones coyunturales sobre determinadas prestaciones, como las que preveían un copago de algunas de ellas por parte de los ciudadanos beneficiados (por ejemplo, medidas sobre el pago de prótesis ambulatoria o transporte sanitario no urgente; sobre las técnicas, tecnologías y procedimientos no incluidas en los «servicios comunes»; las conocidas como «copago farmacéutico»: o la exclusión de la financiación pública en la compra de algunos fármacos indicados para el tratamiento de síntomas menores). Tampoco nos detendremos en analizar la polémica sobre las restricciones de la atención sanitaria a los extranjeros⁵⁴, a los que se exige que regularicen su tarjeta sanitaria, las medidas sobre el «turismo sanitario» o sobre los nuevos requisitos que se exigen a los jóvenes de más de 26 años para seguir disfrutando de la sanidad pública.

Las medidas que sí tienen interés para nosotros, por referirse a la racionalización de los recursos humanos, se recogen en el Capítulo V del Real Decreto Ley. Como se indica en el preámbulo, «*los fondos destinados a financiar los recursos humanos en los servicios de salud suponen la partida más importante de sus presupuestos. La diversidad de normas reguladoras, la complejidad organizativa de titulaciones, categorías y situaciones laborales de los más de 600.000 trabajadores de los 17 servicios de salud ha ido generando una gran variabilidad interpretativa de las normas reguladoras, que se demuestran como verdaderas barreras para el desarrollo de los planes de eficiencia y ordenación que las comunidades autónomas están desarrollando en el marco económico de crisis actual y para la libertad de movimientos de los trabajadores entre servicios de salud*».

Por tanto, en un contexto de crisis económica como el que se vivía en 2012, era especialmente necesario definir homogéneamente para todo el Sistema Nacional de Salud la regulación de aspectos vinculados a las categorías profesionales, los criterios generales reguladores del sistema retributivo o de la acción social.

Por un lado, se modifica la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, en lo relativo a la regulación de las Áreas de Capacitación Específica, la clarificación de las competen-

⁵³ Existe mucha bibliografía crítica con la aplicación de la tasa de reposición. En este sentido, puede verse el trabajo citado de AMOEDO SOUTO, C., NOGUEIRA LÓPEZ, A., "Regateando hacia la excelencia. Tasa de reposición de efectivos y universidades públicas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.157/2013, especialmente en las páginas 251-252, aunque también en el resto del artículo.

⁵⁴ Sobre esta cuestión puede verse: DELGADO DEL RINCÓN, Luis, "El derecho a la asistencia sanitaria de los inmigrantes irregulares: reflexiones sobre la reforma introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 163, 2014, págs. 189-231; APRELL LASAGABASTER, C., "El derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros: los efectos del Real Decreto-ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones", en *Revista General de Derecho Administrativo*, 32, 2013.

cias en la formación de especialistas, la resolución de las solicitudes de acreditación de centros docentes y su auditoría y evaluación.

Asimismo, se crea un Registro Estatal de Profesionales Sanitarios, que se trata de una herramienta imprescindible para garantizar la información a la población y a las instituciones de la situación de los profesionales desde los diferentes aspectos que configuran la práctica profesional. Ya existían registros autonómicos y colegiales, pero no son suficientes para garantizar la necesaria planificación y control de los recursos humanos con los que cuenta el sistema sanitario. Este registro estatal, al posibilitar una conexión con los registros autonómicos en tiempo real, permitirá que los datos de especial necesidad estén disponibles de modo inmediato.

Por otro lado, se incluyen medidas para garantizar la movilidad de los profesionales, mediante la elaboración de un catálogo homogéneo de categorías profesionales donde se establezcan las necesarias equivalencias. Una de las virtualidades de este catálogo es la de permitir que los profesionales puedan acceder a plazas vacantes de otros servicios de salud, mejorando la calidad de la asistencia, ya que esas plazas no van a ser objeto de provisión reglada mediante la convocatoria de procesos selectivos, al encontrarse congelada la oferta de empleo público.

Todas estas medidas, unidas a la tasa de reposición incluida cada año en los Presupuestos Generales del Estado, han conseguido, en el ámbito de los recursos humanos, limitar el crecimiento del número de efectivos. Los distintos programas de estabilidad del Reino de España, desde el año 2009, han incluido este objetivo.

Ya hemos visto que el programa de Estabilidad 2011-2014 preveía la aplicación de una tasa de reposición de todo el personal de las Administraciones Públicas: en 2011, 2012 y 2013, del 0%, excepto el 10% en determinados sectores prioritarios (entre ellos, Sanidad y Educación). El mismo criterio se mantiene en el Programa Nacional de Reformas 2013 y en 2014. En 2015 se amplió el porcentaje de excepción al 50%, y en los Presupuestos Generales de 2016 se volvió a ampliar hasta el 100%⁵⁵ en los sectores excepcionados, y se estableció para todos los demás sectores una tasa del 50%⁵⁶.

La evolución de efectivos desde 2012 a 2016 ha sido la siguiente:

TOTAL EFECTIVOS	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2012-2016	Var. %
INSTITUCIONES SANITARIAS	505.185	492.679	476.689	505.165	480.626	-24.559	-4,86%

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Puede apreciarse, por tanto, un descenso del número de funcionarios y empleados públicos, en esas cifras globales, que incluyen los dependientes de la Administración General del Estado y los de las administraciones autonómicas.

3.4. Dependencia

Nos ha parecido interesante incluir una mención a la Dependencia en este trabajo no sólo porque se ha convertido ya en una política más del Estado Social, sino también porque su puesta en marcha coincidió con el inicio de la crisis económica.

Además, y por otro lado, se trata de un ámbito en el que las previsiones económicas iniciales, incluidas en la Memoria económica de la Ley, no se han verificado en la realidad⁵⁷. Por ello, vamos a analizar primero algunas reformas incluidas en el sistema, y después el problema de la financiación, una de las materias que, sin duda, deberá ser objeto de negociación en la elaboración del nuevo sistema de financiación autonómico.

⁵⁵ Véase, en ese sentido, el artículo 20.Uno, 2, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016.

⁵⁶ Así lo establecía el art. 20.Uno, 3, de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2016: «En los sectores y Administraciones no recogidos en el apartado anterior, la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 50 por ciento».

⁵⁷ Sobre la Ley de Dependencia puede verse SEMPERE NAVARRO, A. (coord.) *Comentario sistemático a la Ley de la Dependencia. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y normas autonómicas*, Aranzadi, Pamplona, 2008. También resulta interesante, para tener una breve visión comparada de la atención a la Dependencia en otros países, y constatar que la pretensión de universalidad de nuestra Ley es muy avanzada, y no es la habitual en países de nuestro entorno, el trabajo de LÓPEZ CASASNOVAS, G. y FANER AGUILÓ, J., «Consideraciones para la reforma y mejora de la aplicación de la Ley de Dependencia a partir de la observación de sistemas comparados», en *Papeles de Economía Española*, núm. 129, 2011, monográfico dedicado a «Aspectos económicos y sociales de la dependencia», págs. 149-156.

a) Las reformas en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Las reformas en materia de Dependencia se incluyeron, fundamentalmente, en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

En el apartado IV del preámbulo se afirmaba que «Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, (...) muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia».

A continuación, se subraya, todos (Gobierno y Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia) «han expresado la necesidad de acometer mejoras para asegurar la sostenibilidad del Sistema, no solo a través de los correspondientes instrumentos normativos, sino también impulsando buenas prácticas y poniendo en común experiencias, siempre con base en el diálogo y contando con todas las administraciones públicas, los grupos políticos y cuantas asociaciones y entidades actúan en el ámbito de la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia». Se refiere así, básicamente, al acuerdo adoptado por las Comunidades Autónomas y el Estado en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el 10 de julio de 2012, que contiene una serie de medidas para la mejora y sostenibilidad del sistema de atención a la dependencia⁵⁸.

Estas medidas se incluyen en el Real Decreto Ley, y siguen la senda iniciada con el Real Decreto-ley 8/2010 (Capítulo III), y continuada por el Real Decreto-ley 20/2011 (disp. final 14.^a) y por la Ley 2/2012 (disp. final 8.^a). En resumen, se refieren a⁵⁹:

- La refundición de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (suprimida por disposición adicional 9.^a.2 del Real Decreto Ley) y del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en un solo órgano denominado Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- El establecimiento de una nueva estructura, que supone el mantenimiento de los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia y la supresión de la clasificación de los grados de dependencia en dos niveles en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere (se suprime el art. 26.2 de la Ley de Dependencia), desapareciendo, en consecuencia, su referencia en los preceptos en que se mencionaba.
- La modificación de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales en un doble sentido:
 - Reducción de su cuantía.
 - Modificación de los efectos retroactivos:
 - Estas prestaciones, desde el 15 de julio de 2012, dejarán de producir efectos retroactivos para los que en esa fecha no hayan comenzado a percibir las todavía, si bien conservarán el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento.
 - Las cuantías en concepto de efectos retroactivos de estas prestaciones para los casos en que éstos se hayan generado desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía.
- El cambio en la situación de los cuidadores no profesionales, hasta ese momento incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta. A partir del 15 de julio de 2012, la suscripción del convenio especial regulado como obligatorio en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, pasa a ser voluntaria (disposición adi-

⁵⁸ Acuerdo publicado en el BOE núm. 185 de 3 de agosto de 2012.

⁵⁹ Un comentario a estas reformas, aunque matizable en muchos aspectos, puede verse en Martín Azcano, E. M., "Efectividad del sistema para la autonomía y atención a la dependencia tras las reformas operadas con motivo de la crisis económica", en *Actualidad Civil*, núm. 3, Sección Persona y derechos / A fondo, Marzo 2016, Editorial LA LEY.

- cional 8.ª RDL)⁶⁰. A 31 de diciembre de 2016, el número de cuidadores con convenio era de 9.753⁶¹.
- Se redefine la prestación económica de asistencia personal (para contribuir a la contratación de una asistencia personal que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma), que se extiende ahora a todos los dependientes en cualquiera de sus grados (hasta ahora se dirigía solo a las personas con gran dependencia) (art. 19 de la Ley de Dependencia).
 - Se modifica el servicio de ayuda a domicilio, de modo que las entidades o empresas acreditadas para esta función, podrán prestar servicios relacionados con la atención personal o con la atención de las necesidades domésticas o del hogar, siempre que lo hagan conjuntamente con los enunciados en primer lugar (hasta ahora se podían prestar aisladamente limitándose a la atención de las necesidades domésticas). (art. 23 de la Ley de Dependencia).
 - Se establece un régimen de incompatibilidades de las prestaciones (nuevo art. 25 bis de la Ley de Dependencia) conforme al cual algunas prestaciones económicas y algunos servicios serán incompatibles entre sí, con excepciones.
 - Se modifica el calendario de aplicación de los servicios y prestaciones de cobertura a la situación de dependencia (disposición final 1.ª.1 de la Ley de Dependencia), que finalizará el 1 de julio de 2015, con la incorporación al sistema de quienes hayan sido valorados en el Grado I, Nivel I o de Dependencia Moderada.
 - Por último, el art. 22.3 dispone que el nivel mínimo de protección garantizado en las Comunidades Autónomas se asignará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida. Además, hasta que se regule reglamentariamente, se fija la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley de Dependencia (disposición transitoria 11.ª RDL) y la intensidad de protección de los servicios del catálogo (disposición transitoria 12.ª del Real Decreto Ley).

Cabe destacar, para lo que aquí nos interesa, algunas cuestiones. En primer lugar, la Ley 39/2006 preveía que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales se reconocería «excepcionalmente». Es decir, lo normal serían las llamadas «prestaciones de servicios».

Pues bien, el propio Tribunal de Cuentas constató, en 2013⁶², que «*el carácter excepcional de estas prestaciones no se ha cumplido, dado que, al final de cada ejercicio, las prestaciones económicas han su-*

⁶⁰ Se trata de un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social, para computar el periodo de tiempo durante el que desarrollen tal función como cotizado a los efectos de determinadas prestaciones (jubilación, incapacidad permanente, o muerte y supervivencia). El problema era que las cuotas derivadas de ese convenio debían haber corrido exclusivamente por cuenta de la Administración General del Estado (ni las Comunidades Autónomas ni los propios cuidadores tenían que pagar nada). La prestación económica por cuidados en el entorno familiar fue la mayoritariamente reconocida en los primeros años de aplicación de la Ley, por lo que las cantidades devengadas en este concepto desbordaron todas las previsiones, y la Administración General del Estado no pudo pagar las correspondientes cuotas. En 2012 la situación de la Dependencia era muy complicada y poco viable desde el punto de vista financiero, y a ello se unía esta deuda, que superaba los mil millones de euros, con la Tesorería General de la Seguridad Social (el Acuerdo para la mejora del sistema aprobado por el Consejo Territorial dice que la suscripción de esos convenios generó un gasto de 1.047 millones de euros a cargo de la Administración General del Estado. *BOE*, núm. 185, 3 agosto 2012, pág. 55.659.). Además, la medida se reveló como ineficaz, puesto que esas altas en la Seguridad Social no suponen creación de empleo, puesto que la relación que une a los cuidadores con las personas en situación de dependencia no es de carácter laboral, sino familiar (en este sentido, son interesantes las Evaluaciones anuales del sistema, por ejemplo la de 2013, publicada en el *BOE* Evaluación anual correspondiente al ejercicio 2013, *BOE*, núm. 197, 14 agosto 2014, especialmente las págs. 65.387 y 65.388). Por eso, fue el propio Consejo Territorial el que sugirió una revisión en profundidad del sistema de afiliación, alta y cotización de los cuidadores en el entorno familiar, y también aprobó promover la progresiva profesionalización de los cuidados, dentro del sistema de atención a la dependencia. Este acuerdo del Consejo Territorial es el que se ve recogido por el Real Decreto-Ley 20/2012, que, en su disposición adicional 8.ª. Asimismo, la disposición transitoria 13.ª del mencionado Real Decreto-Ley establece que los que ya estuviesen vigentes conforme al Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, se extinguiesen con efectos de 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicitase su mantenimiento antes del 1 de noviembre de 2012. En este supuesto, entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2012, la cotización a la Seguridad Social tendría una reducción del 10% en el total de la cuota a abonar, siendo a cargo de la Administración General del Estado el 5% del total de la cuota y a cargo del cuidador informal el 85% restante. A partir de enero del 2013, la satisfacción integral de la cuota correspondería al suscriptor del convenio.

⁶¹ Puede consultarse el dato en la web del IMSERSO: http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/im_062035.pdf.

⁶² Informe número 977, de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/inf_fiscTC/251-24.pdf. También se pone de relieve esta desviación sobre las previsiones iniciales en León, M., "Ideas, políticas y realidad: análisis crítico de la Ley de Dependencia", en *Papeles de Economía Española*, núm. 129, 2011, págs. 170-181.

perado a las prestaciones de servicios». De manera que, según el Tribunal, «*si no se invierte esta tendencia (...), el SAAD podría acabar convirtiéndose más en un sistema de subsidios que en una red asistencial de servicios, lo que podría no garantizar una atención de calidad ni la autonomía personal de las personas en situación de dependencia, finalidad última de la Ley 39/2006*».

Para corregir esta situación, el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, introduce, como ya se ha señalado anteriormente, el tipo de prestación concedida como variable para calcular el nivel mínimo de protección, primando la prestación de servicios sobre la prestación económica por cuidados en el entorno familiar.

La tendencia se ha conseguido revertir, de manera que a 31 de diciembre de 2016, las prestaciones económicas (de los 3 tipos posibles) suponían un 42,83% del total (frente al 51,96% recogido en el informe del Tribunal)⁶³. Si solamente tenemos en cuenta las Prestaciones Económicas para Cuidados en el Entorno Familiar, suponen un 33,79% (un 45,53% en 2011), frente al 66,21% de Servicios Profesionales, lo que muestra una reducción sustancial de la primera en favor de la segunda, acercándose más a lo previsto en la Ley. En concreto, se puede observar un aumento y una consolidación en todos los servicios profesionales, sean de ayuda a domicilio, de centro de día o de atención residencial, así como de las prestaciones económicas vinculadas al servicio y de asistencia personal, lo que contribuye a la generación de nuevos puestos de trabajo⁶⁴.

La excesiva prevalencia de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar ha sido causa, además, de que tampoco se cumplieran las expectativas de generación de empleo que preveían los estudios preparatorios de la ley. Por ello, en la nueva normativa se da prioridad a la profesionalización, lo cual ha tenido una positiva repercusión en la creación de empleo. Desde el 31 de diciembre de 2011, se ha incrementado el número de afiliaciones a la Seguridad Social en 53.469 personas, llegando a la cifra de 391.589 personas afiliadas a 31 de diciembre de 2016⁶⁵.

En definitiva, estas reformas parecen estar dando sus frutos. No obstante, el gran problema pendiente de resolver es el de la financiación, en el que nos centraremos en el siguiente apartado.

b) La financiación

La primera cuestión a destacar es que, aunque algunas Comunidades Autónomas plantearon dudas competenciales, el Tribunal Constitucional confirmó la constitucionalidad del Real Decreto-Ley 20/2012, y la del propio modelo de financiación. En la STC 18/2016, de 4 de febrero⁶⁶, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat catalana contra dicha norma, se avala su contenido y, por lo tanto, las medidas de mejora de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia.

El Tribunal Constitucional (TC) considera que el legislador estatal no ha rebasado el ámbito de las funciones que le corresponden en la apreciación de aquellas circunstancias socioeconómicas que inevitablemente condicionan la adecuación y actualización del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), cuyo nivel de cobertura se ve condicionado por las disponibilidades financieras y la necesidad de equilibrio en el reparto del gasto público, ya que el Estado viene obligado a conjugar un equilibrio entre la

⁶³ Los datos a fecha 31 de diciembre de 2016 pueden comprobarse en la página web del IMSERSO: <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad20161231.pdf>.

⁶⁴ En las estadísticas del Tribunal de Cuentas, estas dos prestaciones se consideran económicas, y no de servicios profesionales, a pesar de que en la Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del SAAD, se establecen nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección, de manera que se pondere positivamente la prestación de servicios frente a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. De esta manera, tanto la prestación económica vinculada al servicio como la prestación económica de asistencia personal se equiparan a servicios, en contraposición a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

⁶⁵ Información disponible en la página web del IMSERSO: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/otros_inf/id/index.htm.

⁶⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-2335. Posteriormente, el TC reafirma la constitucionalidad del Real Decreto Ley en la STC 36/2006, de 3 de marzo, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, y expresamente considera adecuadas las disposiciones legales estatales relativas a la ayuda domiciliaria y régimen de compatibilidad de prestaciones. Puede consultarse esta sentencia en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2016-3402.

cobertura universal de las prestaciones de atención a la dependencia, la suficiencia de la atención ofrecida y la propia sostenibilidad financiera del SAAD⁶⁷.

Nuestro Alto Tribunal considera también, en esta sentencia, que el Gobierno está cumpliendo con la obligación prevista en la Ley sobre la financiación de la atención a la Dependencia, es decir, que se está aportando al menos aporte la misma cantidad que cada una de las Comunidades Autónomas⁶⁸, a pesar de que no se haya seguido aportando lo previsto anteriormente por la vía del nivel acordado.

La estructura de la financiación del SAAD es compleja y no siempre se entiende y explica bien. Las aportaciones desde los Presupuestos Generales del Estado para garantizar la financiación de la Atención a la Dependencia, en igualdad de condiciones para todo el conjunto del territorio, están recogidas en dos leyes:

- La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Recoge la financiación finalista del Sistema, así como las obligaciones al respecto asumidas tanto por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las personas beneficiarias de las prestaciones.
- La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, donde se establece que las Comunidades Autónomas percibirán a partir del ejercicio 2009 unos recursos adicionales en función del número de personas potencialmente dependientes y del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del SAAD (SISAAD).

A la financiación del nivel mínimo hay que añadir, por tanto, como confirma el Informe 1.035 de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de 29 de mayo de 2014⁶⁹, la financiación adicional que contemplan los artículos 5 y 6 de la Ley 22/2009, de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (LOFCA), para garantizar el acceso a los servicios públicos de Dependencia, junto con la Sanidad y la Educación, en igualdad de condiciones y con independencia, también, del lugar donde resida la persona dependiente.

Desde que la Ley de Dependencia fuera aprobada en 2007, las Comunidades Autónomas demandaron un aumento en la financiación incluida los Presupuestos Generales del Estado, para poder implantar la Ley de forma adecuada y según los criterios y principios contenidos en ella. De hecho, durante los dos primeros años de vigencia de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia y hasta muy avanzado el año 2009, el único instrumento de financiación desde los Presupuestos Generales del Estado era la financiación específica prevista en la Ley 39/2006.

Sin embargo, las Comunidades Autónomas solicitaron en el Consejo de Política Fiscal y Financiera una financiación adicional para continuar con la implantación de la Ley. Esto se reflejó en el Acuerdo 6/2009 de este Consejo⁷⁰, acuerdo que se trasladó a la nueva Ley 22/2009, de financiación autonómica. De este modo, las Comunidades Autónomas, además de pedir una nueva financiación para la atención a la Dependencia, solicitaron que ésta se encauzase por la vía de la financiación LOFCA, si bien teniendo en cuenta los crite-

⁶⁷ En el Fundamento Jurídico 8 de la Sentencia, el Tribunal Constitucional señala que «los datos derivados de la evaluación de la misma –de la Ley de Promoción de la Autonomía y Atención a las Personas en situación de Dependencia–, a los cinco años de su vigencia, muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia». Para añadir que «la intensidad de los problemas detectados y el alcance estructural que precisan la medidas correctoras exigen su inmediata aplicación para una correcta evolución del Sistema. La demora en su aprobación, dada la propia evolución inercial del Sistema, agudizaría sus problemas de cohesión, equidad y financiación, tornándose las medidas propuestas más difíciles de aplicar».

⁶⁸ Para el Tribunal Constitucional, «el art. 32.3, segundo párrafo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, únicamente exige que la aportación autonómica sea, al menos igual a la de la Administración General del Estado, en el segundo nivel de protección, lo que implica que, suspendidos los convenios mediante los que se financiaba ese segundo nivel, la aportación autonómica en aplicación de dicho precepto no es ya obligatoria, por lo que, al menos en teoría, la reducción de la aportación estatal es susceptible de producir el correlativo efecto de reducción de la aportación autonómica, sin que, por esa vía, se produzca irremediablemente un incremento de gasto autonómico». Y añade «Ahora bien, si esa reducción autonómica se produce o no, es una cuestión que corresponde decidir a cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia en materia de asistencia social. Pero no puede pretenderse que el hecho de que una determinada Comunidad Autónoma considere necesario o conveniente mantener las prestaciones del SAAD en un determinado nivel, superior al mínimo garantizado por el Estado, implique necesariamente el mantenimiento de las aportaciones estatales a la financiación del SAAD».

⁶⁹ Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Disponible en: http://www.congreso.es/docu/inf_fiscTC/251-46.pdf.

⁷⁰ Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo 6/2009, de 15 de julio. Disponible en: http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonómica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiación%20C3%B3n.pdf.

rios que se utilizaban para el reparto del nivel acordado⁷¹. La financiación adicional comenzó a tener efectos en los años 2009 y 2010 y se consolidó en 2011.

Estas dos vías de financiación, finalista y adicional, establecidas en sus respectivas leyes, han supuesto que las aportaciones desde los Presupuestos Generales del Estado ascendieran a más de 27.000 millones de euros, desde 2007 hasta 2015⁷².

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas ha señalado en el citado informe que la financiación adicional de la Ley 22/2009 (LOFCA) compensa con creces la suspensión en 2012 del nivel acordado de financiación.

Sin embargo, el problema de la financiación es que las Comunidades Autónomas solamente consideran, como aportación del Estado, la incluida en los Presupuestos Generales del Estado, correspondiente al nivel mínimo (financiación finalista), y no la incluida en el bloque de la financiación recibida vía LOFCA (financiación no finalista). En otras palabras, como pone de relieve el propio Tribunal de Cuentas, la financiación recibida vía LOFCA en función de los criterios aprobados en 2009, para destinarse a la atención de las personas con algún grado de dependencia, no siempre se emplea en esa materia por parte de las Comunidades Autónomas, es más, no reconocen que se reciba para esa finalidad, y de ahí las reclamaciones por parte de ellas a la Administración General del Estado de una mayor financiación.

La manera de solucionar este problema tiene que venir de la mano de una reforma del modelo de financiación de la Dependencia, y tendría que incorporarse a las negociaciones del nuevo modelo de financiación autonómica. Dicha financiación debe garantizar la sostenibilidad del sistema, y debe garantizarse, en todo caso, que sea finalista, es decir, que las Comunidades Autónomas deban utilizarla exclusivamente para la atención de la Dependencia.

4. CONCLUSIONES

Pese a que aún es pronto para hacer una valoración serena y objetiva de las reformas estructurales implementadas, sí es posible afirmar que, en general, se han cumplido los objetivos y fines para los que fueron diseñadas, o al menos algunos de ellos.

En el caso concreto de la reforma de las Administraciones Públicas, los avances en materia de racionalización, supresión de duplicidades, generación de sinergias y optimización de recursos, son palpables en cuanto a volumen, estructuras y costes, con una reducción de más de 166.000 efectivos (un 6,20%), y una disminución de más de 2.400 entes de los sectores públicos instrumentales administrativos y no administrativos. Cifras que se siguen ampliando, al amparo de la baja reposición de efectivos y los procesos de consolidación empresarial, principalmente en el sector autonómico y local.

En el caso concreto de la reducción de cargas administrativas, los resultados son también muy positivos, no tanto en el aspecto económico como en el que verdaderamente es el más relevante: la mejora de la eficiencia en las relaciones de la Administración con las empresas y ciudadanos.

Sin embargo, y aunque los resultados de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas presentan un balance positivo, con unos ahorros estimados de casi 35.000 millones de euros, –11.626 millones de euros en el Estado, 14.276 millones en las Comunidades Autónomas, 5.046 millones en las Entidades Locales y 4.026 millones para ciudadanos y empresas–, lo cierto es que dichas cifras deben ser puestas en tela de juicio, por varios motivos.

En primer lugar, por lo elevado de su cuantía y la metodología empleada para cuantificar dichos ahorros, dado que, aunque resulta lógica la conexión entre la reducción del déficit y la reforma de las Administraciones Públicas, la sustancial reducción del déficit desde 2011 no ha sido resultado exclusivo de dicha reforma,

⁷¹ Por tanto, para la Dependencia, el porcentaje de distribución es el 25% de los fondos adicionales anuales, utilizando criterios de distribución entre las Comunidades Autónomas en función de la población potencialmente dependiente y del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación, registradas en el Sistema de Información del Sistema de Atención a la Dependencia, según los datos de la Resolución de 21 de mayo de 2009, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2009, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante el 2009 del nivel acordado previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

⁷² Sobre esta cuestión vid., recientemente, Beitia, R. y Pardavila, B., "La Ley de dependencia: costes reales y financiación total durante el periodo 2012-2015", en *Revista Española de Discapacidad*, 4 (2), 2016, págs. 189-204. DOI: <https://doi.org/10.5569/23405104.04.02.10> Asimismo, Prado, M. D. y Borge, L. M. (2015): "Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación", en *Documentación social*, 177, 2015, págs. 97-118.

como parece llegar a entenderse al conectar los ahorros generados por los trabajos de la Comisión con la situación actual del déficit.

En segundo lugar, porque sobreestima el rol desempeñado por el impulso de la Administración Electrónica y la reducción de cargas administrativas que, aunque ha producido éxitos notables e indudables ganancias en eficacia y eficiencia, tiene una trascendencia acompañada a la propia modernización tecnológica de la Administración Pública, por lo que su relevancia no puede ser maximizada, esencialmente en lo relativo a los ahorros generados por las innovaciones técnicas en las relaciones Administración-ciudadanos.

Y, en tercer lugar, porque en el caso concreto del empleo público, tras casi diez años con una tasa de reposición que no alcanza el cien por cien de las bajas sufridas, se empiezan a mostrar algunos efectos adversos de la consolidación de una baja tasa de reposición, especialmente en la proliferación de personal interino aunque, en general, el balance de las medidas de racionalización de empleados públicos puedan considerarse adecuadas, máxime si se tiene en cuenta un factor clave: el empleo público se ha racionalizado fundamentalmente a través de jubilaciones no cubiertas.

En cualquier caso, y como puso de manifiesto la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, OPERA, en su informe trimestral de seguimiento de octubre de 2016, de los ahorros producidos «*un 42% corresponde a remuneración de asalariados y a gastos corrientes*», que se han reducido, en ambos casos, un 5% desde 2011.

Ahorros que evidencian que los capítulos 1 y 2 de gasto, –gastos de personal y gastos corrientes, respectivamente–, han sido los que más han soportado el peso de la racionalización y reforma de las Administraciones Públicas, lo que exige también una reflexión, *pro futuro*, acerca de las medidas en materia de empleo público.

Algo parecido ocurre en el ámbito de la Educación y la Sanidad. Los efectos más relevantes de las medidas ejecutadas se refieren al ámbito de la contención del empleo público, aunque haya habido ahorros económicos también en otros campos. Sin embargo, como ya hemos puesto de relieve, esta congelación de las plantillas no puede ni debe continuar por mucho tiempo.

En este sentido, sería muy conveniente limitar la extensión y alcance de las medidas de contención en materia de empleo público en el ámbito de la educación y la sanidad y, muy especialmente, la relativa a la tasa de reposición de efectivos que, desde el año 2008, no ha vuelto a alcanzar el 100% de los efectivos. Casi diez años en los que se ha producido un notable descenso en el volumen de empleados públicos, con importantes ganancias de productividad y competitividad añadidas pero que, también, está conllevando un notable envejecimiento de las plantillas públicas que, de consolidarse, puede afectar a la prestación de los servicios públicos y, más concretamente, a su calidad y eficiencia.

Por último, y en cuanto a las reformas en materia de Dependencia, la excesiva prevalencia de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar ha provocado que no se cumplieran las expectativas de generación de empleo inicialmente previstas. Las medidas aprobadas han contribuido al aumento y consolidación en todos los servicios profesionales, en definitiva la apuesta por la profesionalización, lo cual ha tenido una positiva repercusión en la creación de empleo. Pero existen importantes discrepancias entre la Administración Central y la autonómica en lo referido al sistema de financiación, incluso se manejan cifras muy diferentes. Por eso es imprescindible un acuerdo que garantice una financiación sostenible y equilibrada, que sea finalista y permita culminar el pleno desarrollo y eficacia de la Ley, y que solvete esas discrepancias. Este debería ser uno de los elementos claves de la negociación del nuevo sistema de financiación autonómica.



La resolución de los conflictos territoriales: reflexiones desde un constitucionalismo global¹

The resolution of territorial disputes: reflections from a global constitutionalism

M.^a Nieves Alonso García,
Universidad de León
malong@unileon.es

Tamara Álvarez Robles
Universidad de León
talvr@unileon.es

RESUMEN

La habilitación de fórmulas que contribuyan a reducir cuantitativamente y mitigar cualitativamente la virulencia de los conflictos de carácter territorial, en particular en la España autonómica, es un reto continuo que se ha afrontado desde distintas perspectivas. La ahora desarrollada se centrará en explorar las posibilidades que pueden derivarse de las estrategias compartidas por actuaciones de mediación, arbitraje o conciliación.

El trabajo rastrea, desde una referencia al constitucionalismo global, la esencia y peculiaridad de los conflictos territoriales, la peculiaridad de los conflictos territoriales y las posibilidades a explorar para su solución con carácter previo a la judicialización de los mismos.

Una mención especial se referenciará a las experiencias de apertura directa a los ciudadanos de canales de participación integrados en los mecanismos negociadores y decisorios.

PALABRAS CLAVE

Conflictos territoriales, mediación, arbitraje, conciliación, convenciones territoriales.

ABSTRACT

Enabling formulas that help to reduce quantitatively, qualitatively and to mitigate the virulence of conflicts of territorial nature, particularly in the autonomous Spain, is the aim of this paper. It will focus on exploring the possibilities that can result from mediation, arbitration, conciliation and strategies that encourage direct participation of citizens in public affairs. The framework is linked to global constitutionalism: the base of the transferability of results from private to public and from international to state levels. The essence of the conflict, territorial conflicts, and the main contributions of mediation and arbitration in the field of territorial disputes will be the essence. A special mention will refer the experiences of citizen's direct participation as channels integrated into the negotiating and decision-making mechanisms in democratic and constitutional States.

KEYWORDS

Territorial disputes, mediation, arbitration and territorial conventions.

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto «Nuevas estrategias participativas para la resolución prejudicial de conflictos en los Estados compuestos. Estudio comparado Canadá, Estados Unidos y España», financiado por el INAP, convocatoria 2016. En su redacción han colaborado, además de las autoras mencionadas, todos los miembros del equipo.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. UN CONTEXTO CONSTITUCIONAL GLOBAL. 3. CONFLICTOS: SUS DENOMINADORES COMUNES. 3.1. PRINCIPIOS DE «SOLUCIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS» Y DE «LIBRE ELECCIÓN DE MEDIOS». 3.2. SISTEMAS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COMO REFERENTE GLOBAL. A) Negociación. B) Investigación. C) Mediación. D) Conciliación. E) Arbitraje. F) Convención constitucional: la vía de la participación ciudadana. 4. CONFLICTOS TERRITORIALES. 4.1. EL DENOMINADOR COMÚN DE LOS CONFLICTOS TERRITORIALES A TENOR DE LOS SUPUESTOS PRÁCTICOS: QUEBEC, PAÍS VASCO Y CATALUÑA. 3.2. DEFINICIÓN, VÍAS DE RESOLUCIÓN Y SUS CARACTERÍSTICAS. REFLEXIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. REFERENCIAS DOCUMENTALES.

1. INTRODUCCIÓN

La habituación a los conflictos territoriales y a los mecanismos judiciales con los que se aborda su resolución son la reflexión inicial de la que parte este trabajo. Una resignación frente a una «hiperconflictividad» ante el Tribunal Constitucional y el éxito relativo de procedimientos como el diseñado por el art. 33.2² LOTC insta a la incorporación de otros cauces que se conciben necesariamente como ancilares de los ya mencionados (STC 13/1992, FJ 7).

La contextualización en un marco global de muchos conflictos territoriales, tanto interestatales, como intraestatales, va a ser el punto de partida de una propuesta formulada con una estructura a modo de silogismo. La primera proposición de este argumento hace referencia a los nexos que unen conflictos de origen y/o manifestación territorial y que se han prodigado a lo largo de la historia y la geografía. Estas se subsumen en el planteamiento formulado desde el constitucionalismo global. El segundo argumento se centrará en mecanismos de resolución de conflictos de carácter prejudicial, en particular la conciliación, la mediación, el arbitraje o las técnicas de promoción de la participación ciudadana directa en procesos decisorios de naturaleza constitucional.

Finalmente, y sin aspirar a formular conclusiones irrefutables derivadas de las anteriores premisas y sin tratar de abrazar ningún sofisma que llevase a pensar que lo aquí postulado va a suplir la resolución judicial de conflictos territoriales, se esbozarán unas pautas que pudieran ser de utilidad para mitigar el número de conflictos territoriales, así como la virulencia de los mismos, especialmente los que se generan en países democráticos y constitucionales, en particular los acaecidos en España.

Este trabajo es el primer peldaño de un proyecto más amplio que busca articular un estudio comparado de mecanismos para y prejudiciales en aras a la resolución de los conflictos territoriales. En particular, se centrará en estrategias integradas en las relaciones intergubernamentales, en los cauces habilitados por una fuente normativa de crucial importancia –las Constituciones de los Estados federados o los Estatutos de autonomía– y en fórmulas con gran atractivo mediático, pero de eficacia pendiente de probar como son las convenciones constitucionales, mecanismo de apertura de la reforma constitucional a la participación directa de los ciudadanos. Siendo nuestro objetivo fundamental contribuir a afrontar los conflictos territoriales desarrollados en España, no obviaremos puntuales referencias a otros Estados.

2. UN CONTEXTO CONSTITUCIONAL GLOBAL

La necesidad de incorporar un prisma global a cualquiera de las soluciones que se ideen a los problemas territoriales es un prius del que hemos de partir inexorablemente.

El rápido crecimiento de complejas interconexiones, interdependencias, e interrelaciones entre Estados y sociedades, sobre todo a partir de la caída del muro de Berlín en 1989 y la posterior desaparición de la URSS, ha supuesto el surgimiento de nuevos y/o diferentes poderes y esferas de poder. De este modo la globalización, el proceso de globalización, «denota la expansión y profundización de las relaciones sociales e institucionales a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tiene lugar del otro lado del globo, y

² Sobre este particular, *vid.* ROIG MOLÉS, E. (2015). «Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC», *Informe comunidades autónomas*, 2015, pág. 40.

por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales». (Held, 1997:42).

La transformación que sufre el Estado, entendido como el marco de referencia normativa, la máxima expresión de la soberanía, tiene su reflejo en su Constitución dado que se viene produciendo una pérdida paulatina de la «capacidad efectiva para imponer límites materiales al ejercicio de un poder que ya no es sólo estatal» (Stolleis, et al, 2013:17). Ese detrimento del poder estatal es favorable a las esferas supraestatales, internacionales y, en consecuencia, forma un derecho internacional global, soberanía jurídica internacional/global. Así «una Constitución puede tener primacía ante el Derecho nacional, pero no frente a otros Estados, y menos aún frente al Derecho supranacional de observancia preferente» (Stolleis, et al, 2013:95).

Podemos decir que la globalización «reconstruye, reformula y transforma el poder y la autoridad de los gobiernos nacionales, generando un nuevo régimen de soberanía estatal» (Tewbner, et al, 2010:29) de ese modo articula un conjunto de normas complejo y que además «exige demasiado a las Constituciones nacionales; los espacios jurídicos y políticos de decisión se estrechan cada vez más [...]» (Stolleis, et al, 2013:110). En ese marco nacen nuevos organismos técnicos y especializados³, nuevas formas de resolución de conflicto, que habrán de ser tenidos en cuenta por los Estados. Estados cuyas constituciones se perciben debilitadas para resolver los conflictos que surgen en su territorio.

Así, la Constitución que tiene su origen en dos líneas de pensamiento, en dos ideas, (Vega, 1985:15-16) que se entrelazan o relacionan: la idea del pacto o contrato que permite configurar el concepto de autonomía o regulación, organización, se trata de un compromiso jurídico-político y la idea relativa a la limitación del poder, se han visto afectadas por el imparable e irreversible proceso globalizador. La Constitución se filamento en distintas categorías: poder constituyente, separación de poderes y control de constitucionalidad, derechos fundamentales y supremacía de la Constitución (Ramírez, 2007:1-35). La primera referida al poder constituyente, se debe a la inclusión de nuevos actores, nuevas formas de pensamiento, nuevas o renovadas maneras de entender los conceptos tradicionales que configuran el Estado. Una segunda categoría sería la relativa a la separación de poderes, la tecnocracia, la proliferación de Tratados, la cesión de soberanía, presuponen un déficit democrático. El control de constitucionalidad y de derechos fundamentales obliga a que los propios Tribunales Constitucionales se adecuen a los nuevos derechos, a las decisiones de otros Tribunales con los cuales dialogan⁴. Por último, la superioridad de la Constitución, la soberanía jurídica del Estado se encuentra menoscabada por diversas regulaciones que se imponen de forma cuasi imperceptible. El llamado «soft law», la «lex mercatoria», las imposiciones de los organismos financieros internacionales e incluso los mecanismos de «justicia paralelos al Estado» son manifestaciones de este nuevo derecho «extra costitutione».

Unido a esta idea de transformación constitucional, consecuencia de la globalización, se encuentra la idea de la constitucionalización de la comunidad internacional. De este modo, al hablar de Constitución daríamos cabida no sólo al ámbito estatal, conocido tradicionalmente, sino también a las esferas supraestatales, transnacionales «el orden político territorial y el ordenamiento jurídico formaban una unidad en la fórmula orientadora Estado de Derecho. Tal unidad, ya no puede ser mantenida a la vista de la autonomía del Derecho europeo y de la creciente autonormación del Derecho internacional, con lo que los Estados ya no resultan los señores de los Tratados, sino también sus siervos, y concurren con otros actores en la fijación de normas que, a veces suponen ya un “Derecho global sin Estado”» (Peters, et al, 2010:31).

Se podría advertir que la globalización sitúa al Estado, a los organismos infraestatales y a los supraestatales, en una posición de interdependencia e interrelación que hace imprescindible su cooperación, más aún cuando lo que se nos plantea es un conflicto. Así mismo somos conscientes de como ese multinivel trata de copiar aquellas instituciones, pautas de funcionamiento, etc. que han mostrado su validez. Es por ello que, a la hora de aproximarnos al estudio de mecanismos o estrategias de resolución de conflictos a nivel global, internacional, éstas pueden ser observadas e implementadas desde los niveles infraestatales.

³ Sirvan a modo de ejemplo los Consejos Económicos y Sociales, las instituciones de mediación en las distintas administraciones públicas como pueda ser la mediación en la Tesorería General de la Seguridad Social, mediación en el ámbito familiar, intercultural, escolar, jurídico, etc e incluso, los concejos abiertos o los movimientos participativos en las comunidades de vecinos a partir de los años sesenta y setenta en Estados Unidos de América.

⁴ XIOL RÍOS, J. A. (2013). “El diálogo entre Tribunales”. *Tribunal Constitucional y diálogo entre tribunales: XVIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 11-56.

3. CONFLICTOS: SUS DENOMINADORES COMUNES

Existe conflicto o controversia⁵ con implicaciones territoriales cuando se producen desacuerdos entre dos o más sujetos de Derecho sobre cuestiones jurídicas y/o políticas enfrentando de este modo los distintos intereses o pretensiones de los sujetos implicados, generalmente los Estados o territorios dentro de un mismo Estado.

Observamos una doble tipología de controversias, jurídicas y políticas, sin embargo, lo común es que ambas esferas se encuentren relacionadas y debamos hablar del carácter mixto de los conflictos:

Las controversias jurídicas son aquellas que pueden ser resueltas mediante la aplicación del Derecho vigente: la interpretación de un Tratado, de una Constitución o Estatuto. Se refiere a hechos que constituyan la violación de un Derecho nacional o Internacional y a las preceptivas reparaciones por el quebrantamiento de una obligación jurídica.

Las controversias políticas son aquellas cuya solución requiere una modificación en la aplicación del Derecho en vigor o de la interpretación del mismo. Un ejemplo de este tipo de controversias puede ser aquella que deriva de disputas motivadas por la seguridad, el régimen o sistema de gobierno, su organización o su legitimación.

Varios factores, internos y externos afectan al desarrollo del conflicto: los sujetos enfrentados, sus relaciones, la naturaleza del problema, la circunstancia ambiental, la historia conflictual, etc. Ello, a su vez, condicionará la estrategia que se ha de seguir a la hora de resolver el mismo: evitación, colaboración o enfrentamiento; y los medios o sistemas de resolución de conflicto que van a ser utilizados, su carácter político o jurídico: negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, integración de nuevos sujetos. En todo caso, dos son los principios que han de operar ante la existencia de conflicto: la solución pacífica de los conflictos⁶ y la libertad de elección de medios para llegar al arreglo. De ambos pende la eficacia del proceso.

3.1. Principios de «solución pacífica de los conflictos» y de «libre elección de medios»

A la hora de enfrentarse a una controversia o un conflicto, tradicionalmente se distinguía entre medios pacíficos y no pacíficos de resolución⁷, sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial⁸ y concretamente con la Carta de Naciones Unidas existe la prohibición del uso o amenaza de la fuerza, obligando a la resolución de las controversias por medios pacíficos para garantizar la paz y seguridad internacional, para «preservar las generaciones venideras del flagelo de la guerra»⁹.

Cierto es que junto al principio de solución pacífica de las controversias opera el principio de libre elección de los medios, dejando a voluntad de los sujetos en conflicto la elección de los distintos sistemas de resolución y garantizando así la independencia e igualdad soberana de las partes enfrentadas. Este principio de libertad cobra un protagonismo primordial cuando se trata de optar por diferentes medios de resolución prejudicial o parajudicial y es de gran relevancia en los conflictos territoriales, hasta el punto que condicionan la viabilidad de todo el proceso.

Consecuencia de la operatividad de estos dos principios, los distintos organismos que supervisarían esos procesos tratan de incrementar medios o sistemas preventivos, el uso de la mediación y del arbitraje frente a la posibilidad de que existan conflictos que pongan en peligro otros bienes jurídicos como la estabilidad estatal y la seguridad. Y sólo en caso de imposibilidad de solucionar dicho conflicto se produce el recurso a los instrumentos judiciales, en el ordenamiento jurídico español, y tal y como se analizará en el quinto punto del presente artículo, el Tribunal Constitucional.

3.2. Sistemas de resolución de conflictos como referente global

El Derecho Internacional Público y el Derecho particular de diferentes Estados nos ofrecen varios sistemas de resolución pacífica de conflictos, garantizando, en la medida de lo posible, el buen entendimiento

⁵ Tribunal Permanente de Justicia Internacional asunto Mavrommatis (CPJI Serie A, núm. 2, 1924) en Palestina (Grecia c. Reino Unido), sentencia del 30 de agosto de 1924. Disponible en: www.icj-cij.org.

⁶ Carta de Naciones Unidas, Capítulo VI, arts.33 y ss. Disponible en: <http://www.un.org>.

⁷ Convención (IV) de La Haya, de 18 de octubre de 1907 relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre.

⁸ A partir de la Primera Guerra Mundial comenzaría ese íter prohibitivo si bien su refuerzo vendrá de la mano del artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, de 1945.

⁹ Carta de Naciones Unidas, Preámbulo, párrafo 1.º. Disponible en: <http://www.un.org>.

entre las partes enfrentadas y el no uso de la fuerza. Sin embargo, para que se produzca la voluntad de arreglo ha de operar el principio de buena fe por las partes implicadas en el conflicto, esto es, la verdadera intención de llegar a un entendimiento¹⁰. Así mismo, cabe decir que si mediante el uso de uno de los sistemas de resolución pacífica de conflictos no se llegase a conseguir el pretendido acuerdo, esto es, el fin de las disputas, podría iniciarse un nuevo intento mediante otro procedimiento negociador hasta dar con la solución, tomando como límite infranqueable el uso o amenaza de la fuerza¹¹.

Entre los sistemas pacíficos de resolución de controversias que nos ofrece el Derecho global podemos destacar los siguientes¹²:

A) Negociación

La negociación¹³ consiste en la solución de las controversias, de rutina principalmente, entre dos o más partes mediante la comunicación directa de éstas. La negociación diplomática directa suele utilizarse como uno de los primeros sistemas de resolución de conflictos a escala global dado que supone la comunicación, la consulta o el intercambio de pareceres entre los altos miembros del ejecutivo con potestades para ello a fin de encontrar una solución negociada al problema común¹⁴.

Para que podamos hablar de este sistema como un medio propicio a la hora de resolver un conflicto han de producirse varias circunstancias, desde la buena fe por ambas partes hasta el reconocimiento mutuo pasando por el ejercicio de libertad y responsabilidad que se espera de los sujetos implicados. La negociación es un sistema propicio para ser utilizado en las fases iniciales del conflicto en cuanto que actúa a nivel preventivo, así como también para conflictos rutinarios de carácter más bien político, aunque no necesariamente, pues la flexibilidad y la discrecionalidad que operan suma a la inmediatez, celeridad y a la cooperación por las partes enfrentadas.

Al hablar del sistema de negociación diplomática debemos aludir a dos Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas pues en ellas se establece las pautas y principios que han de inspirar al sistema de resolución de conflictos que nos ocupa: Resoluciones de la Asamblea General de la ONU 37/10 «declaración de Manila sobre el arreglo pacífico de las controversias internacionales»¹⁵ y 53/101 «principios y directrices para las negociaciones internacionales»¹⁶.

En las Resoluciones 53/101 de 8 de diciembre de 1998 y 37/10 de 15 de noviembre de 1982, se establece la negociación como un método flexible y eficaz a la hora de resolver pacíficamente las controversias entre los Estados y como método de creación de nuevas normas internacionales de conducta. Entre los principios que enuncian y que reafirman se encuentra el de igualdad soberana de todos los Estados, el de independencia e integridad territorial, a partir de los cuales se derivaría la prohibición o recomendación de no intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos de jurisdicción interna de los Estados y la prohibición del uso o amenaza de la fuerza e incluso el no reconocimiento de los territorios ocupados por ese uso de la fuerza. Junto a ello los principios de cooperación y buena fe han de guiar el procedimiento a fin de mantener un ambiente constructivo y de abstenerse de comportarse de manera tal que se dificulte el avance de las

¹⁰ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://ocw.um.es>.

¹¹ Resolución 37/10 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales, Punto 13. «Ni la existencia de una controversia ni el fracaso de un procedimiento para el arreglo pacífico de una controversia será motivo para que cualquiera de los Estados partes en tal controversia recurra a la fuerza o a la amenaza del uso de la fuerza».

¹² Para desarrollar este apartado se han consultado los siguientes artículos: El Concepto de conflicto y los medios de Solución de Controversias en el Derecho Internacional Gobbi, Javier. Disponible en: www.caei.com.ar y Derecho internacional público: La solución pacífica de las controversias internacionales Muhiar, Hanady. Disponible en: <http://www.gloobal.net>. López Martín, Ana Gemma (2013), «El arreglo de las controversias territoriales por la Corte Internacional de Justicia. Una aproximación a sus líneas directrices», en *RE-DUR II*, diciembre, pp. 55-72.

¹³ Ampliación de información en: <http://www.un.org/undpa/en>.

¹⁴ Un ejemplo de este sistema en clave española sería la Declaración de principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara occidental, celebrada en Madrid, a 14 de noviembre de 1975. Documento disponible en: <http://peacemaker.un.org/mauritania-morocco-spain-principles75>.

¹⁵ Resolución 37/10 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales. Disponible en: <http://www.dipublico.org>.

¹⁶ Resolución 53/101 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Principios y directrices para las negociaciones internacionales. Disponible en: <http://www.dipublico.org>.

negociaciones, siendo necesario establecer unas pautas u objetivos principales a conseguir. Negociaciones que han de terminar en una solución aceptable y justa para todas las partes enfrentadas.

B) Investigación

La investigación o encuesta¹⁷ supone el esclarecimiento de la realidad de los hechos que dieron origen al conflicto. De forma voluntaria, se somete el dilema a la comprobación por un tercero imparcial, que puede ser un sujeto de derecho internacional, nacional –pensemos en otra Comunidad Autónoma distinta a las que sostienen un potencial conflicto– o una comisión de investigación ad-hoc diferente a las de naturaleza parlamentaria¹⁸, de la realidad de los hechos puestos en cuestión u originarios de la controversia quien sin entrar en la calificación jurídica de lo que pasó emite un informe no vinculante para las partes.

C) Mediación

La mediación¹⁹ supone la petición, por parte de uno de los protagonistas del conflicto, de la intervención de un tercero imparcial quien mediante el conocimiento de la controversia procura acercar a las partes, interviene directamente en las conversaciones y en el desarrollo del problema y sugiere términos de arreglo, a modo de consejo²⁰ dado que *carecen de fuerza vinculante*, si bien es cierto también puede derivar en la celebración de un acuerdo entre las partes enfrentadas²¹.

Podemos decir que las partes implicadas en la controversia envían a uno o varios sujetos, órganos o representantes del mismo a la mesa de negociación en la que ese tercero amigable ha de contar con una serie de derechos y ha de someterse a unas directrices a fin de asegurar el buen entendimiento y aconsejar a las partes en conflicto.

Un ejemplo de este sistema sería el conflicto territorial de la Isla Perejil entre España y Marruecos en 2002 cuya representación vendría de la mano de la ministra de Exteriores española, Ana Palacio y Mohamed VI respectivamente y como mediador el secretario de Estado Colin Powell, en representación de Estados Unidos.

Una vez esbozado el sistema de mediación, cabe definir cuáles son los derechos y deberes que afectan al mediador y para ello hemos de apoyarnos en la Carta de Naciones Unidas; el Código de Conducta Europea para mediadores; la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles²²; la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2011, sobre la aplicación de la Directiva sobre la mediación en los Estados miembros, su impacto en la mediación y su aceptación por los Tribunales; la Ley 5/2012, de 6 de julio de mediación en asuntos civiles y mercantiles²³; el Real Decreto 980/2013 por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles; y en el ámbito autonómico cabe destacar la Ley 1/2011 de 28 de marzo de mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

De este modo entre los derechos de que dispone el mediador destacaremos: el derecho a recibir la información necesaria para tener un conocimiento extenso y exhaustivo de la controversia, esto es ha de

¹⁷ Resolución 46/59 de la Asamblea General Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Disponible en: <http://legal.un.org>.

¹⁸ En este sentido el Convenio de la Haya de 1907 prevé en sus artículos 17 y ss. la creación de una Comisión de investigación.

¹⁹ GARCÍA GÉRBOLES, L. y MUESMANN TORRES, M. (2010). "El entronque histórico-jurídico del concepto de la mediación desde el derecho romano hasta la actualidad", *La mediación: presente, pasado y futuro de una institución jurídica*. Oleiros (La Coruña), Netbiblo.

²⁰ Este es un método híbrido entre la mediación diplomática y la conciliación, puesto que al igual que en la mediación diplomática se presume un ambiente con cierta discrecionalidad, sin tensiones excesivas, de entendimiento y cooperación, es por ello que la voluntariedad y la motivación de las partes para resolver la controversia se convierte en factor fundamental, dado que si las partes no tienen voluntad de resolver el conflicto por mucho que la otra parte y el mediador lo intente éste no llegará a buen fin.

²¹ Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Nueva York, 2004. Artículo 66. 1 Solución de controversias. «Los Estados Parte procurarán solucionar toda controversia relacionada con la interpretación o aplicación de la presente Convención mediante la negociación».

²² BERLINGUER, A. (2013): "Hacia un modelo europeo de mediación", *Revista Aranzadi Doctrinal*, 5:195-203 / LÓPEZ-BARAJAS PEREA, I. (2012): "La mediación civil y mercantil y sus garantías: un paso más en la creación de un espacio judicial europeo", *Revista General de Derecho Europeo*, 27.

²³ Sobre este particular, *Vid.* MARTÍ MINGARRO, L. (2013): "La mediación civil y mercantil en la nueva Ley 5/1012, de 6 de julio", *Revista Jurídica de Castilla de León*, 29.

conocer el conflicto en sus orígenes, en su contenido (reclamaciones, pretensiones) y en su evolución (documentación derivada de posibles negociaciones anteriores); tiene derecho a participar directamente en las negociaciones y a presentar métodos o fórmulas alternativas de resolución; así mismo tiene derecho a que conste en el protocolo, acuerdo, tratado o convenio resultante, que ha sido mediador.

Si bien frente a los derechos existen una serie de deberes²⁴ que ha de cumplir: estudiar en profundidad y de manera imparcial el conflicto, obrar con objetividad, imparcialidad e independencia²⁵; implicarse en el desarrollo del conflicto a fin de tratar de solventar o suavizar las dificultades y los enfrentamientos que se presenten; debe participar directamente en las negociaciones en las cuales ha de estar presente; no puede ejercer coacción sobre ninguna de las partes para imponer total o parcialmente su voluntad por lo que además ha de tener intereses en el asunto a resolver.

Unido a los derechos y deberes del mediador existen otros factores condicionantes del procedimiento, así, la motivación, la voluntad, es un factor fundamental en la mediación ya que afecta no sólo al proceso en sí sino también a la elección de la estrategia que ha de seguir el mediador²⁶. Sin embargo, no es el único factor implicado dado que la relación existente entre las partes enfrentadas también cobra gran importancia. Así, si hablamos de Estados pertenecientes a un mismo régimen, una misma asociación u organización internacional, puede ser favorable o en beneficio del proceso de resolución dado que se pondría en valor el coste que puede ocasionar al resto del grupo el hecho de que no se solucione la controversia. Empero, puede darse la circunstancia de que sólo una de las partes enfrentadas o ninguna pertenezcan a este grupo, asociación, organismo, suponiendo un mayor esfuerzo de mediación²⁷ y que la estrategia a seguir sea distinta al primer supuesto (Bercovitch, 1989:284-299).

Bercovitch y Houson (Bercovitch y Houston, 2000:170-202) han establecido una triple categoría de estrategias a seguir por los mediadores a la hora de afrontar un conflicto: *Communication-facilitation*, *Procedural-formative* y *Directive strategies*. De este modo los mediadores podrán elegir la estrategia a aplicar en función de sus capacidades, del contexto del conflicto y de la motivación que existe por las partes para resolver la controversia.

Communication-facilitation, esta estrategia tiene como notas características el contacto con las partes, ganar su confianza y respeto, conseguir que ambas partes mantengan contacto e interactúen, obtener un entorno de entendimiento, identificar las cuestiones e intereses, esclarecer la situación, dejar que se discutan los distintos intereses de las partes, evitar tomar partido, ofrecer la información que falta o corregir aquella información errónea, facilitar evaluaciones positivas y redactar un informe.

Procedural-formative, en este tipo de estrategias el mediador toma el control del escenario donde se va a proceder a desarrollar la mediación, controla el lugar, la estructura de la agenda y el suministro de información sobre el progreso. Sus notas características son: la elección del lugar en el que se va a desarrollar la mediación, asegurar que exista tranquilidad, paz y formalidad en las reuniones, mantener a las partes en la mesa de negociación, controlar el ambiente físico, establecer protocolos y seguir los procedimientos, resaltar los intereses en común y reducir las tensiones, controlar los tiempos, comenzar con aquellas cuestiones más simples, estructurar la agenda y mantener la atención en los puntos u objetivos de discusión.

Directive strategies, en este supuesto los esfuerzos del mediador se concentran en el contenido y en la sustancia del proceso de negociación incentivando a las partes o dándoles ultimátums. La estrategia directa trata o pretende conseguir el cambio de comportamiento de las partes enfrentadas. Entre las tácticas asociadas a esta estrategia podemos encontrarnos: conseguir el cambio de expectativas de las partes, ser responsable de las concesiones que han de hacer las partes, hacer sugerencias y proposiciones significativas, hacer conscientes a las partes de los costes que puede ocasionar el no llegar a un entendimiento o acuerdo, facilitar información, ayudar a diseñar un entorno aceptable para que se alcancen resultados, cambiar las percepciones y empujar a las partes para que se muestren flexibles, ofrecerse a verificar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Frente a la visión de Bercovitch y Hudson atendemos a las categorías clásicas de la mediación, a saber: modelo Harvard, modelo transformativo y modelo circular narrativo, siguiendo los postulados planteados por Munné Catarina, F y Vidal Teixidó, A. (Munné Catarina, F y Vidal Teixidó, A., 2013: 190:200).

²⁴ Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Artículo 3.

²⁵ Código de Conducta Europea para mediadores.

²⁶ Y en este sentido es muy importante el papel que desarrolla la ONU, concretamente su grupo de mediadores: <http://peacemaker.un.org/mediation-support/stand-by-team>.

²⁷ Pensemos en el Conflicto colombiano con las FARC.

Si partimos de tomar el conflicto como un problema de las partes que tiene que ser resuelto sin importar el porqué ni el quién del mismo, interesándonos sólo su resolución (modelo Harvard), el mediador debe restablecer el equilibrio y procurar cambiar la actitud conflictiva para llevar a las partes a la cooperación. Se advierte una deficiencia en el modelo Harvard relativa a la poca implicación o a la no introducción en el conflicto y a que se da la espalda a la causa que lo motiva, siendo un modelo utilitarista y poco sensible. Así lo importante es solucionar el problema inmediato, solución rápida y económica del conflicto, a pesar de que el mismo siga latente.

Cuando no sólo se persigue solucionar el conflicto, sino confirmar su existencia a fin de cambiar la situación y el entorno conflictivo que ha dado lugar al mismo (modelo Transformativo) se procederán a acentuar los aspectos humanos de la mediación²⁸. «Si para el modelo Harvard el conflicto es un elemento negativo que hay que evitar, para el modelo transformativo el conflicto es un exponente de cambio, y hay que tenerlo en cuenta en la relación al entorno físico donde se encuentra, es decir, el contexto, la especificidad cultural y la propia relación de las partes»²⁹. Teniendo como inconveniente que las partes puedan considerar la mediación como una pérdida de tiempo debido a su dilatación en el tiempo, esto es a la no inmediatez.

Como matización de los anteriores se erige un nuevo modelo diferenciado, modelo Circular Narrativo, que se centra fundamentalmente en la comunicación e interacción de las partes, para ello pretende aumentar las diferencias entre las partes en conflicto a fin de inducir al caos en el orden establecido y de ese modo poder flexibilizar el sistema previamente dado para que surjan nuevas estructuras, un nuevo orden. Aporta un mejor conocimiento de las personas y de las relaciones que se producen en la mediación dado que, como señalan los autores, da mayor importancia a la comunicación y a las partes como artífices exclusivos de una historia alternativa. Por ello es considerado opuesto al modelo Harvard. Su aspecto negativo es que no se preocupa propiamente del conflicto sino de la creación de una historia nueva y las consecuencias son impredecibles.

D) Conciliación

La conciliación supone igualmente la intervención de un tercero imparcial. En ese caso se habilitaría una Comisión de conciliación creada ex profeso, ante la cual se expondría el conflicto. Es un sistema de resolución de conflictos más formal y menos flexible que la mediación, dado que en este caso la Comisión³⁰ investiga los fundamentos de hecho y las normas de Derecho aplicables así como la totalidad de los elementos que suscitan la controversia a fin de emitir un informe no vinculante en el cual se proponen los términos jurídicos de solución.

E) Arbitraje

El arbitraje³¹ es un procedimiento «cuasijudicial» en el cual las partes enfrentadas designan dos sujetos o entidades, quienes a su vez señalan un tercer árbitro (órgano unipersonal o colegiado) que puede ser el presidente del «tribunal» ad hoc. Dicho tribunal arbitral emitirá su decisión, laudo arbitral, inapelable y *obligatoria para las partes*, pudiendo fallar en derecho, o en equidad, principios de ética o reglas generales de derecho no codificado.

Este sistema puede ser pactado mediante tres formas: la cláusula de arbitraje, las cláusulas compromisorias y los compromisos de arbitraje. (Sáez Hidalgo I. y Dorrego de Carlos, A. Coord.: 2013).

La cláusula de arbitraje se trata de una cláusula o articulado, contenida en una norma generalmente específica, de sometimiento obligatorio al procedimiento de arbitraje en el cual las partes signantes concluyen las normas y pautas que servirán para el establecimiento del arreglo.

²⁸ Bush y Folger consideran que la mediación contiene un potencial único para transformar el conflicto a través del cambio de la actitud mental de las partes. *Vid.* MARQUÉS CEBOLA, C. (2013). La mediación. Madrid: Marcial Pons. pág. 195.

²⁹ MUNNÉ CATARINA, F. y VIDAL TEIXIDÓ, A., (2013). *La mediación: resolución pacífica de conflictos, régimen jurídico y eficacia procesal*. Madrid: La Ley. p.195.

³⁰ La Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, prevé una Comisión de Conciliación en su Anexo. Disponible en: <http://www.derechos.org>.

³¹ Su origen suele ser datado de 1794 respecto al Tratado de Jay, firmado en Londres el 19 de noviembre de 1794 entre USA y Gran Bretaña. Tratado disponible en: <https://memory.loc.gov>.

Las cláusulas compromisorias se establecen en el clausulado de una norma a priori sobre los conflictos que deriven de él. Sin que tengan que ser exclusivamente específica sobre el sometimiento al arbitraje, esto es, también general, sometimiento al arbitraje con independencia de la materia.

Los compromisos de arbitraje surgen a posteriori del nacimiento del conflicto, existiendo la obligatoriedad del sometimiento al arbitraje por lo que se recurre al principio de libre elección, pero con las condiciones indicadas sobre cómo se llevará a cabo, objetivos, composición del «tribunal», poderes otorgados al tribunal arbitral y derecho aplicable.

Si bien, esta triple categoría puede ser agrupada en dos, en función de su carácter previo a la controversia, cláusula de arbitraje y cláusula compromisoria, o bien posterior, suscripción de un compromiso arbitral.

La composición del órgano arbitral se deriva del acuerdo entre las partes en conflicto pudiendo ser unipersonal o multipersonal, en este caso se distinguen tres tipos de composiciones: la existencia de un órgano unipersonal, un árbitro único que suele identificarse con un Jefe de Estado, diplomático o jurista de reconocido prestigio; o bien colegiado en cuyo caso distinguimos entre comisión mixta compuesta por representantes de las partes enfrentadas y por personas ajenas a las mismas; o por un tribunal arbitral compuesto por personas externas a los implicados, generalmente formado por tres o cinco miembros.

Las reglas de procedimiento son generalmente adoptadas por las partes en su acuerdo compromisorio, un convenio, aunque en ocasiones dejan dicha cuestión al arbitrio del órgano arbitral. Empero, existen ciertos principios que guían el mismo: el principio de libertad de elección del procedimiento, el principio de igualdad procesal, principio de representación de las partes, principio de elección de los representantes árbitros y/o jueces. Así mismo, debemos precisar que el procedimiento se divide en dos partes una primera de instrucción escrita y la fase oral. La fase escrita supone el examen de documentación y remisión de memorias e informes sobre origen y evolución del procedimiento, así como del derecho – que se habría de aplicar en su caso, se remiten las memorias a las partes que serán contestadas con las contramemorias. En la fase subsiguiente de debate se procede a la exposición oral de las cuestiones en litigio, de las bases de defensa, de las pretensiones.

El laudo o resolución arbitral se redactará por escrito y habrá de estar motivado y fundado en Derecho o equidad, se adoptará por mayoría si atendemos a un órgano colegiado, pudiendo existir votos particulares y tiene carácter secreto. El laudo o sentencia arbitral habrá de ser cumplida en plazo y forma establecidos.

En este apartado de carácter procesal procede recuperar alguna de las instituciones que se utilizan y sobre cuya virtualidad en el marco de la resolución de conflictos territoriales ad intra, se nos antoja con muchas posibilidades. Así, la aquiescencia, el *estoppel* y la fecha crítica. La que se presenta como una fórmula innovadora «acuerdo tácito+aquiescencia» (López Martín 2013: 61) apunta a la posibilidad de alcanzar de facto un acuerdo, que no llega a formalizarse, pero al que nos acercamos desde el comportamiento recíproco de las partes que asienten y consienten sobre la propuesta. Otra técnica especialmente relevante que se centra en el comportamiento de las partes es la denominada *estoppel*. Con ese anglicismo se alude a un principio del rule of law en virtud del cual se prohíbe que una parte aluda a hechos que son contrarios a sus primeras pretensiones o acciones. Conceptualmente, el *estoppel* es un mecanismo que protege a las partes de ser injustamente confundidas por la inconsistencia de las alegaciones o propuestas de la otra parte. Finalmente, la importante institución procesal de la «fecha crítica» implicaría fijar de antemano los límites temporales de la disputa. Esa datación sería de obligado respeto quedando manifiesto interdecir argumentos o hechos anteriores o posteriores a las mismas.

F) Convención constitucional: la vía de la participación ciudadana

El fomento de la participación ciudadana en los asuntos públicos es una coordinada que parece marcar el devenir en que se desenvuelve el presente del Derecho y de la Administración. Lejos de la acepción clásica de convención constitucional, vinculada a las fuentes del derecho anglosajón, la expresión «convención constitucional» vinculada al ámbito participativo alude, desde un realismo que nos lleva a los Estados en que se ha aplicado, como Irlanda, Australia o Canadá, a una reunión o agrupación de ciudadanos y sus representantes, avalados por precedentes organizativos similares y determinados por el compromiso político de gobernabilidad basado en el poder discrecional del ejecutivo, que actúan con la finalidad de dotar de un suplemento al contenido normativo de la Constitución, a otra norma, o a una situación conflictiva política y territorialmente, a los efectos de potenciar su flexibilidad, adoptándolas a las circunstancias cambiantes de la

vida, a unas nuevas necesidades (Seijas Villadangos 2012: 424). Con ella se reforzaría esa parte eficiente, presente en cada Constitución³².

La propuesta que formulamos consiste en utilizar el contexto político de un disenso, de un conflicto territorial, para recabar directamente el parecer de los ciudadanos sobre ese desencuentro. Desde la referencia del caso más cercano en el tiempo y en el espacio y más afín en el objeto, el irlandés³³, podemos desgranar algunas claves de esta iniciativa. Formalmente, se integraría una comisión³⁴ elegida entre voluntarios, merced a un proceso aleatorio en el que se buscara una amplia conexión a la sociedad en términos de género, edad, status social y geográfico. Ésta se acompañaría de unos asesores, conductores, que les apoyarían en la obtención de información y documentación, pero que se abstendrían de participar activamente en los debates a los efectos de no condicionar las decisiones. La asamblea de ciudadanos fijaría un guion sobre los aspectos más esenciales del conflicto y postularían unas soluciones. Materialmente, sus propuestas se remitirían a sede parlamentaria para su conocimiento por la Cámara y por el ejecutivo. Cabría, si el ejecutivo lo valora, ampliar el ámbito de la consulta convocando un referéndum sobre esas propuestas, o bien propiciar su formalización, mediante un proyecto de ley o una proposición de ley, un borrador de acuerdo o convenio o cualquier otro formato que le confiera seguridad jurídica.

En esta tónica se sitúa la reciente Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales (BOE de 5 de octubre de 2016). Aquí buscaríamos un campo de aplicabilidad más amplio y una mayor sistematización en su implementación.

4. CONFLICTOS TERRITORIALES

4.1. El denominador común de los conflictos territoriales a tenor de los supuestos prácticos: Quebec, País Vasco y Cataluña

Canadá se presenta como un relevante patrón en la búsqueda de un equilibrio constitucional en su esfuerzo por producir la integración de la diversidad (nacional, lingüística, cultural, institucional, jurídica y política) (Seijas Villadangos 2001: 227).

El caso canadiense es especialmente relevante porque se plantea en un contexto de constitución escrita, rígida y jerárquicamente superior a las leyes (Oliver, 2014:462). El reto de la acomodación de Quebec en el Estado canadiense.

En Quebec se han desarrollado dos experiencias de referéndum ligadas al estatuto de Quebec en la Federación, en 1980 y 1995. El intento de avalar con el voto popular una solución a un conflicto territorial.

En el primer referéndum de 20 de mayo de 1980 se plantea una soberanía-asociación entre Canadá y Quebec cuyo resultado fue favorable por un 59,50% a la permanencia. Fruto de esta coyuntura, y bajo el Gobierno federal presidido por Pierre Trudeau se promulga el 17 de abril de 1982 la nueva Constitución de Canadá, con la oposición del Gobierno quebequés. Con el objetivo de reintegrar Quebec al consenso constitucional, el Gobierno federal promueve reformas constitucionales orientadas a atender algunas reivindicaciones de Quebec que se plasman en los acuerdos de Lago Meech en 1987 y Charlottetown en 1992. La moraleja es la adopción de grandes acuerdos políticos de convivencia, frente al fracaso de radicales retos jurídico-referendarios.

El 30 de octubre de 1995 tiene lugar la celebración de un segundo referéndum, convocado por el Gobierno de la provincia de Quebec sobre un «nuevo partenariado» Canadá-Quebec (Mitjans, Castellà, 2001:94) que es rechazado por un 50,56% de votos en contra.

Este ajustado fracaso supone el anuncio por parte del Primer ministro quebequés, Lucien Bouchard, de un nuevo referéndum «cuando se den las condiciones ganadoras». Por su parte, el Gobierno de Ottawa propone dos estrategias, la primera de ellas encaminada a una reforma del sistema federal canadiense y a

³² BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Collins, London, 1972 (1.ª edic. 1867), p. 61.

³³ Cfr. <http://oireachtasdebates.oireachtas.ie/debates%20authoring/debateswebpack.nsf/takes/seanad2016071500002?opendocument#T00100>.

³⁴ Comisión irlandesa de 2013 compuesta de un número máximo de cien personas, 66 ciudadanos y 33 parlamentarios, junto a un presidente. Sin embargo, su continuación de 2016 otorga un protagonismo excesivo a los ciudadanos. «Citizen Assembly».

satisfacer ciertas reivindicaciones quebequesas y la segunda con medidas orientadas a poner de manifiesto las dificultades que se derivarían de una eventual secesión de Quebec. Dentro de esta segunda estrategia, el Gobierno federal plantea el 30 de septiembre de 1996 unas preguntas al Tribunal Supremo³⁵ a través del procedimiento de la opinión consultiva, cuyas respuestas se plasmaron el 20 de agosto de 1998 en la «Reference Re Secession of Quebec».

Algunas de las estrategias apuntadas en el epígrafe anterior se perciben en esta práctica.

El Derecho canadiense a partir del Dictamen de la Corte Suprema de Canadá en relación con la secesión unilateral de Quebec de 1998 y la Ley de claridad de 2000, constituyen los hitos de codificación del procedimiento a seguir en caso de ejercicio del derecho de secesión.

La Corte Suprema parte de considerar que la Constitución canadiense no reconoce un derecho unilateral a la secesión de una provincia, pero al mismo tiempo recuerda la ineludibilidad de la reforma constitucional para incorporar los términos de la secesión de una provincia. Asimismo, establece los cuatro principios fundamentales que inspiran el conjunto de la Norma Fundamental (el principio democrático, que otorga legitimidad a la decisión adoptada; el principio federal, que supone el reconocimiento de Quebec como una de las naciones fundadoras y el carácter bilateral del pacto federal que vincula por igual a todas las partes; el principio de constitucionalidad y Estado de Derecho, que implica que los efectos legales de una decisión democrática legítimamente adoptada no son inmediatos y deben ser canalizados mediante una negociación; y el principio de respeto de las minorías), y que han de regir el proceso de la secesión cuando una provincia se pronunciara a favor.

De ellos, la Corte desprende la obligación de abrir un período de negociaciones políticas entre las dos partes, que deberá respetar dos requisitos: la formulación de una pregunta clara y la exigencia de una respuesta clara de más de una mayoría simple de los electores. La negociación política pasa a ser preceptiva por mandato judicial.

La respuesta fue paralela y se plasmó en sendas leyes aprobadas respectivamente, por el Legislativo federal y por la Asamblea Nacional de Quebec: La Ley de la Claridad y la Ley sobre el Ejercicio de los Derechos Fundamentales y Prerrogativas del Pueblo quebequés y del Estado de Quebec.

Conforme a la Ley de claridad del año 2000, el gobierno de una provincia puede preguntar a su población sobre cualquier tema, y puede formular la pregunta, si bien establece tres momentos sucesivos en que interviene la Federación: dar conformidad a la pregunta, a priori, función que se atribuye a la Cámara de los comunes del Parlamento federal; la valoración de los resultados obtenidos, a posteriori y fijar requisitos para la propuesta de reforma constitucional.

Asimismo, para poder ser llevada a cabo la consulta, la citada Ley establece una serie de requisitos, entre lo que destaca que no pueden incluirse mandatos de negociación sin ulterior referéndum ni tampoco otras posibilidades distintas de la secesión (art.1.4)

Como culminación a la regulación de la secesión, la ley defiende que no existe un derecho de secesión unilateral de una provincia, y que la misma requiere la modificación de la Constitución de Canadá, para la cual debe haber una negociación en la que deben participar los gobiernos de todas las provincias y el de Canadá. El Gobierno canadiense debe incorporar a la propuesta de reforma constitucional el contenido de las negociaciones sobre los términos de la secesión: reparto de obligaciones, posible modificación de las fronteras de la provincia, derechos de los pueblos aborígenes y la protección de los derechos de las minorías (artículo 3).

La respuesta inmediata del Gobierno de Quebec a la *Clarity Act* se produjo tan solo dos días después de la introducción de su Proyecto de Ley en la Cámara de los Comunes. El 15 de diciembre de 1999, se presentaba ante el Legislativo quebequés un proyecto de Ley que se formalizaría en la *Ley relativa al ejercicio de los derechos fundamentales y prerrogativas del pueblo de Quebec y del Estado de Quebec*. Su principal afirmación redundaba en sostener el derecho del pueblo quebequés «por sí solo» a determinar el régimen político y el *status* legal de Quebec.

Cabe destacar dentro de su contenido la fijación de un ambicioso objetivo, «la necesaria reafirmación de los logros colectivos del pueblo de Quebec, las responsabilidades del Estado de Quebec y los derechos y prerrogativas de la Asamblea Nacional con respecto a todos los asuntos que afectan al futuro del pueblo de Quebec».

³⁵ Las preguntas que el Gobierno federal sometió a la consideración del Tribunal Supremo fueron: ¿Permite la Constitución canadiense la secesión unilateral de Quebec?, ¿Protege el derecho internacional una secesión unilateral de Quebec?, Si las respuestas anteriores fueran contradictorias, ¿qué derecho debería aplicarse?

Los cuatro artículos que integran el primer capítulo dedicado al pueblo de Quebec constituyen el núcleo del mensaje que se deseaba transmitir con esta norma: la reafirmación en la voluntad de autodeterminación del pueblo de Quebec. Su redacción se asemeja a los textos internacionales más solemnes que históricamente culminaron procesos de independencia, *v.gr.* La Declaración de Independencia americana de 1776. El artículo de apertura establece que «el derecho del pueblo de Quebec a la autodeterminación está fundado en los hechos y en el derecho. El pueblo de Quebec es titular de Derechos que son universalmente reconocidos bajo los principios de igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos». En consecuencia, (art. 2.º) «el pueblo de Quebec tiene el derecho inalienable a decidir libremente el régimen político y el *status* legal de Quebec»³⁶.

Con todo, el repudio directo al contenido de la *Clarity Act* se concentra en los artículos tercero y cuarto. Así, se dispone que «el pueblo de Quebec, actuando a través de sus propias instituciones políticas, determinará por sí solo el modo de ejercer su derecho a elegir el régimen político y el *status* legal de Quebec. Ninguna condición o modo de ejercicio de tal derecho, en particular la consulta al pueblo de Quebec a través de un referéndum, tendrá efecto a menos que se determine de conformidad con lo establecido en el primer párrafo». Cabría interpretar, ante tales afirmaciones, que el contenido de la *Clarity Act* supondría una interferencia a esa atribución. En román paladino, se estaría sosteniendo la ilegalidad de la ley federal.

El punto final a este auténtico manifiesto identitario se contiene en la disposición final, señalándose que «ningún otro parlamento o gobierno puede reducir los poderes, autoridad, soberanía o legitimidad de la Asamblea Nacional, o imponer obligaciones a la voluntad democrática del pueblo de Quebec para determinar su propio futuro».

Si atendemos de modo genérico a otros casos más cercanos como el vasco o el catalán podemos observar que las líneas paralelas no se cruzan, y, por lo tanto, los deseables puntos de encuentro no se producen.

En cuanto a la comunidad autónoma vasca, el antecedente más inmediato en España es el proceso de reforma territorial iniciado por el lehendakari Ibarretxe en 2003. Esta Propuesta independentista del Pueblo Vasco se fundamentaba en el derecho de autodeterminación de los pueblos, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El denominado Plan Ibarretxe de 2003, definía al Pueblo Vasco o Euskal Herria como «un Pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular que se asienta geográficamente en siete territorios actualmente articulados en tres ámbitos jurídico-políticos diferentes ubicados en dos estados».

En referencia a la resolución de los conflictos territoriales que pudieran plantearse entre el Estado y el País Vasco, el artículo 16 del Plan preveía la creación de un Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado. Asimismo, se establecían una serie de medidas especiales de ordenación jurídica y procesal del Tribunal Constitucional en relación con la Comunidad de Euskadi. Se planteaba la creación de una nueva Sala Especial del Tribunal Constitucional, que se constituía en el Tribunal de Conflictos Euskadi-Estado, y conocería de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad y de los conflictos constitucionales que se pudieran suscitar en relación con las Instituciones y poderes de la Comunidad de Euskadi. Asimismo, se establecía un nuevo procedimiento de conflicto de competencias negativo ante el Tribunal Constitucional, que tendría como actor al Gobierno Vasco y como órgano requerido al Gobierno del Estado, por declararse éste incompetente para ejercitar las atribuciones que le confieren la Constitución o las Leyes en relación a la Comunidad de Euskadi. La Sentencia del Tribunal podrá, o bien declarar la improcedencia del requerimiento, o bien declarar su procedencia, estableciendo en tal caso un plazo dentro del cual se dejará ejercitar la atribución requerida.

Por otro lado, uno de los conflictos territoriales recurrente y dominante en España en los últimos años, y especialmente tras la última reforma estatutaria, nos remite a Cataluña. El prisma con el que lo referenciaremos será el de los instrumentos pre y para judiciales que se presentan en el conflicto. Una somera revisión del mismo nos lleva a la creación, el 12 de febrero de 2013, del *Consell assessor per a Transició Nacional*, formado por trece juristas y otras personas que apoyan el derecho a decidir, el cual publicó un análisis relativo a la consulta sobre el futuro político de Cataluña, en cuyos postulados reconocen su legitimidad histórica para constituirse como Nación. Defienden que «las referencias históricas personalizan el caso de Catalunya como una de las colectividades nacionales diferenciadas más antiguas de Europa».

³⁶ Resulta interesante verificar un seguimiento del *iter* de este precepto. Así, el Proyecto de Ley de diciembre de 1999 sostenía que «el pueblo de Quebec *solo* tiene el derecho a decidir el régimen político y el *status* legal de Québec». El giro eufemístico que se ha imprimido a este segundo artículo se evidencia por la sustitución del adverbio «solo», por «libremente», obvia un enfrentamiento con el dictamen del Tribunal Supremo de agosto de 1998.

Asimismo, el Consell sostiene que la tradición política de Catalunya ha sido muy predominantemente de carácter dialogante y pactista, fruto del equilibrio histórico en que se fundamentan sus instituciones desde su inicio.

Junto a esa posición que sostiene el Consell, podemos referirnos a aquella sostenida desde un sector doctrinal, que defiende la existencia de un déficit de acomodación (Barceló i Serramalera, et al, 2015: 20) de Cataluña dentro del Estado español, basado, por un lado, en la demanda de mayor reconocimiento de esa comunidad como sujeto político, con voluntad propia, en el seno del Estado, superando de este modo un posible fallo de reconocimiento, y por otro en la demanda de mayor autonomía y capacidad política en la toma de decisiones como sujeto político autónomo y, de manera compartida, en el conjunto del Estado. Asimismo, el contexto político marcado por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional que supuso la STC 31/2010, conforme a la cual se modificaba en sus principales contenidos la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 supone el caldo de cultivo en el que surgen con fuerza las demandas reivindicativas de una Cataluña independiente.

Desde un sector de la doctrina, se considera que el contexto político que se forma tras ella dirigido por el Estado central, con la mayoría absoluta del PP en 2011, permitió llevar a cabo tres actuaciones (Barceló i Serramalera, et al, 2015:152): una ofensiva judicial y legal contra la lengua catalana y, en particular, contra el modelo lingüístico vigente; una recentralización de competencias que afecta a todos los ámbitos y servicios públicos y la no obtención del pacto fiscal, que se traduciría en el agravamiento del déficit fiscal de Cataluña, reduciendo las inversiones públicas del Estado, neutralizando los intentos del gobierno catalán de crear nuevos tributos, e imponiendo duros objetivos de déficit público.

Cabe concluir, que el derecho a decidir en Cataluña se ha planteado fundamentalmente en clave emocional, más como expresión de anhelos poco verosímiles que como proyecto pragmáticamente elaborado.

3.2. Definición, vías de resolución y sus características

En la esencia del Estado compuesto, reside, pues, el conflicto, y al mismo tiempo la instauración de vías o de mecanismos para la solución de esas controversias territoriales (Aparicio, et al, 2012:555).

De las vías previstas en nuestro ordenamiento jurídico, la negociada es la que ahora nos interesa.

La vía negociada, caracterizada por su no constitucionalización y no obligatoriedad ha supuesto la generalización en el uso de la vía jurisdiccional como mecanismo de resolución de conflictos territoriales. En la citada vía las partes, de forma directa o en el seno de una institución, generalmente la cámara legislativa territorial, intentan una solución pactada del conflicto.

En este sentido, debemos aludir a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que regula dos mecanismos estables de negociación: el requerimiento previo de incompetencia y el período negociador. *Requerimiento previo de incompetencia*: Se trata de un procedimiento previo a la formalización del conflicto de competencia formulado contra las disposiciones, las resoluciones y los actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas. Este procedimiento, de carácter potestativo para el Estado y obligatorio para las Comunidades Autónomas, tiene como objetivo primordial el intentar una solución amistosa de las partes. Si bien, el plazo para formalizar directamente el conflicto positivo de competencia o hacer uso del requerimiento de incompetencia es de dos meses desde la publicación o comunicación del acto o disposición viciado de incompetencia. En el caso de que la Comunidad Autónoma requerida no atienda el requerimiento de incompetencia en el plazo de un mes, el Gobierno dispone del plazo de un mes, a contar desde la notificación del rechazo del requerimiento o desde el término del plazo del que dispone la Comunidad Autónoma requerida para contestarlo, para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional, certificando el cumplimiento infructuoso del requerimiento de incompetencia y alegando los fundamentos jurídicos en los que sustenta su pretensión.

Por su parte, la segunda de las vías negociadas, el *período negociador*, fue introducido por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. En la propia Exposición de Motivos, el legislador aboga por «intensificar los lazos de colaboración y entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el intento de buscar entre todos, dentro del respectivo e indispensable marco competencial, métodos flexibles y adecuados de convergencia que disminuyan la conflictividad».

Este mecanismo consiste en la comunicación al Tribunal Constitucional de los acuerdos adoptados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación, con el objetivo de evitar la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, ampliándose el plazo de interposición del mismo, con el fin de que pueda llegarse a un acuerdo que lo evite.

En síntesis, si la eficacia de este procedimiento fijado en el art. 33. 2 de la LOTC ha sido encomiable (Roig Molés 2016: 5-7) hay conflictos que quedan al margen del mismo. Cuando el conflicto trasciende una ley, es decir, se superpone a todas ellas y parece enquistar el proceso, este mecanismo es insuficiente. En segundo lugar, la necesidad de habilitar un proceso más abierto de resolución de conflictos permitiría incorporar a Comunidades Autónomas no vinculadas a hechos diferenciales, potenciando una mejor calidad de la percepción de la autonomía por parte de los territorios y de los ciudadanos. En tercer lugar, la importancia de combinar estructuras bilaterales con otras técnicas, reforzaría las primeras. Finalmente, la apertura del momento. La necesidad de apostar por fórmulas negociadoras no vinculadas a un período de nueve meses previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad relajaría ese instrumento y ampliaría las posibilidades del mismo.

En consecuencia, es preciso habilitar cauces alternativos de negociación a los conflictos territoriales, con un referente de participación más amplio, con un menor rigor sincrónico y con la búsqueda de resultados, menos técnicos, pero más productivos a largo alcance y plazo.

REFLEXIONES FINALES

La globalización ha supuesto el empoderamiento de las esferas supraestatales y la pérdida paulatina de la capacidad efectiva para imponer límites materiales al ejercicio de un poder que ya no es sólo estatal, lo que supone el surgimiento del concepto de soberanía jurídica internacional/global.

La cooperación entre el Estado y los organismos infra y supraestatales se constituye como un medio imprescindible para la resolución de conflictos territoriales.

Frente al ámbito interno estatal, en el ámbito global prevalece el uso de los sistemas diplomáticos previamente a los jurisdiccionales y dentro de los diplomáticos aquellos en los cuales intervienen directamente los Estados implicados.

En la esfera internacional se viene produciendo un incremento en la utilización de varios sistemas: la negociación y/o la mediación si nos encontramos ante un conflicto de los que hemos denominado políticos, y el arbitraje si nos hallamos ante conflictos jurídicos.

Una vía complementaria apunta a la potenciación de la Convención constitucional como reunión o agrupación de ciudadanos y sus representantes, avalados por precedentes organizativos similares y determinados por el compromiso político de gobernabilidad basado en el poder discrecional del ejecutivo, que actúan con la finalidad de dotar de un suplemento al contenido normativo de la Constitución, a otra norma, o a una situación conflictiva política y territorialmente, a los efectos de potenciar su flexibilidad, adoptándolas a las circunstancias cambiantes de la vida, a unas nuevas necesidades es una posibilidad a explorar en nuestro país. En el caso español podríamos optar por convenciones estatutarias de participación ciudadana.

En nuestro ordenamiento jurídico se han previsto tres vías de resolución de conflictos territoriales: la vía negociada, la vía jurisdiccional y la vía coactiva, de ejecución forzosa, cumplimiento forzoso o coerción estatal.

La vía jurisdiccional se alza como principal medio de resolución de los conflictos territoriales en el ordenamiento interno español. Pero su dificultad para afrontar conflictos más amplios y enquistados obliga a explorar otras alternativas.

El procedimiento fijado en el art. 33. 2 de la LOTC ha sido encomiable, más hay conflictos que quedan al margen del mismo. Cuando el conflicto trasciende una ley, es decir, se superpone a todas ellas y parece enquistar el proceso, este mecanismo es insuficiente. En segundo lugar, la necesidad de habilitar un proceso más abierto de resolución de conflictos permitiría incorporar a Comunidades Autónomas no vinculadas a hechos diferenciales, potenciando una mejor calidad de la percepción de la autonomía por parte de los territorios y de los ciudadanos. En tercer lugar, la importancia de combinar estructuras bilaterales con otras técnicas, reforzaría las primeras. Finalmente, la apertura del momento. La necesidad de apostar por fórmulas negociadoras no vinculadas a un período de nueve meses previo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad relajaría ese instrumento y ampliaría las posibilidades del mismo.

En síntesis, la apelación a los esfuerzos de todos los sujetos afectados a no cejar en buscar alternativas, vías complementarias y recursos de origen difuso ha de ser un reto a la imaginación y al trabajo, en este caso el académico, pero fundamentalmente al político y al administrativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, N. S. M. (2008), "The 1999 Eritrea-Yemen Maritime Delimitation Award And The Development of International Law", *International and Comparative Law Quarterly*, 50(2), DOI: 10.1093/iclq/50.2.299. En línea: <<https://www.cambridge.org>> (consulta: 6 octubre 2016).

- APARICIO PÉREZ, M. A. y BARCELÓ Y SERRAMALERA, M. (2012), *Manual de Derecho Constitucional*, Barcelona: Atelier.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, M.; CORRETJA, M.; GONZÁLEZ BONDIA, A.; LÓPEZ, J.; VILAJOSANA, J. M. (2015), *El derecho a decidir. Teoría y práctica de un nuevo derecho*, Barcelona: Atelier.
- BERCOVITCH, J. (1989). *Mediation in International Disputes* en Kenneth Kressel and Dean G. Pruitt (eds.). *Mediation Research*, San Francisco: Jossey Bass.
- BERCOVITCH, J. y HOUSTON, A. (2000), *Why Do They Do It Like This? An Analysis of the Factors Influencing Mediation Behavior in International Conflicts* *Journal of Conflict Resolution*. April, 44: 170-202. En línea: <<http://jcr.sagepub.com>> (consulta: 6 octubre 2016).
- BERCOVITCH, J. y LEE, S.-M. *Mediating international conflicts: examining the effectiveness of directive strategies in The International Journal of Peace Studies*. En línea: <<http://www.gmu.edu>> (consulta: 6 octubre 2016).
- BERLINGUER, A. (2013): “Hacia un modelo europeo de mediación”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 5:195-203.
- GARCÍA GÉRBOLES, L. y MUESMANN TORRES, M. (2010). “El entronque histórico-jurídico del concepto de la mediación desde el derecho romano hasta la actualidad”, *La mediación: presente, pasado y futuro de una institución jurídica*. Oleiros (La Coruña), Netbiblo.
- GOBBI, J., (2010). *El Concepto de conflicto y los medios de Solución de Controversias en el Derecho Internacional*. En línea: <www.caei.com.ar> (consulta: 6 octubre 2016).
- HELD, D., (1997). *La democracia y el orden global: del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- LÓPEZ-BARAJAS PEREA, I. (2012): “La mediación civil y mercantil y sus garantías: un paso más en la creación de un espacio judicial europeo”, *Revista General de Derecho Europeo*, 27.
- LÓPEZ MARTÍN, A. G. (2013). “El arreglo de las controversias territoriales por la Corte Internacional de Justicia. Una aproximación a sus líneas directrices”, en *REDUR II*, diciembre, págs. 55-72.
- MARQUÉS CEBOLA, C. (2013). *La mediación*. Madrid: Marcial Pons.
- MARTÍ MINGARRO, L. (2013): “La mediación civil y mercantil en la nueva Ley 5/1012, de 6 de julio”, *Revista Jurídica de Castilla de León*, 29.
- MITJANS, E., CASTELLÀ, J. M. (2001). *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, Barcelona: Canadiana.
- MUHIAR, H., (2015). *Derecho internacional público: La solución pacífica de las controversias internacionales*. En línea: <<http://www.gloobal.net>> (consulta: 6 octubre 2016).
- MUNNÉ CATARINA, F. y VIDAL TEIXIDÓ, A., (2013). *La mediación: resolución pacífica de conflictos, régimen jurídico y eficacia procesal*. Madrid: La Ley.
- OLIVER ARAUJO, J., (2014). *El futuro territorial español ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- PETERS, A., AZNAR GÓMEZ, M. J. y GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., (2010). *La constitucionalización de la comunidad internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- RAMÍREZ CLEVES, J. A. *Transformaciones del constitucionalismo en el contexto de la globalización*. En línea: <http://www.alfonsozambrano.com/nueva_doctrina/07082011/ndptransformaciones_constitucionalismo.pdf> (consulta: 6 octubre 2016).
- ROIG MOLÉS, E. (2015). “Contenido y eficacia de los acuerdos de las comisiones bilaterales en el procedimiento del artículo 33.2 LOTC”, *Informe comunidades autónomas*, 2015, Pp. 39-70.
- SÁEZ HIDALGO I., DORREGO DE CARLOS, A. Coord. (2013). *Arbitraje y mediación: problemas actuales y oportunidades*. Valladolid: Lex Nova.
- SEIJAS VILLADANGOS, E., (2012). “Irlanda: reforma constitucional versus convención constitucional”. En *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 30, págs. 411-432.
- SEIJAS VILLADANGOS, E. (2001). “El federalismo canadiense ante la curiosidad de un jurista español”, en PAU I VALL, F. *El futuro del Estado Autonomo*, Pamplona, Aranzadi, págs. 227-251.
- STOLLEIS, M., PAULUS, A., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I., (2013). *El derecho constitucional de la globalización*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- TEWBNER, G., SASSEN, S., KRASNER, S., D., SALDIVIA, L., (2010). *Estado, soberanía y globalización*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- VEGA, P., (1985). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- XIOL RÍOS, J. A. (2013). El diálogo entre Tribunales. *Tribunal Constitucional y diálogo entre tribunales: XVIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

REFERENCIAS DOCUMENTALES

- Carta de Naciones Unidas. En línea: <<http://www.un.org>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Convención (IV) de La Haya, de 18 de octubre de 1907 relativa a las leyes y costumbres de la guerra terrestre. En línea: <<http://portal.unesco.org/>> (consulta: 6 octubre 2016).

- Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, En línea: <<http://www.derechos.org>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Declaración de principios entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara occidental, celebrada en Madrid, a 14 de noviembre de 1975. En línea: <<http://peacemaker.un.org/mauritania-morocco-spain-principles75>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. En línea: <<http://ocw.um.es>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Resolución 37/10 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales.
- Resolución 46/59 de la Asamblea General Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En línea: <http://legal.un.org> das, Preámbulo, párrafo 1.º. En línea: <<http://www.un.org>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Tratado de Jay, firmado en Londres el 19 de noviembre de 1794 entre USA y Gran Bretaña. En línea: <<https://memory.loc.gov>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Tribunal Permanente de Justicia Internacional asunto Mavrommatis (CPJI Serie A, núm. 2, 1924) en Palestina (Grecia c. Reino Unido), sentencia del 30 de agosto de 1924. En línea: <www.icj-cij.org> (consulta: 6 octubre 2016).
- Código de Conducta Europea para mediadores. En línea: <http://ec.europa.eu/civiljustice/adr/adr_ec_code_conduct_es.pdf> (consulta: 6 octubre 2016).
- Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008 sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles (DOUEL núm. 136 de 24 de mayo de 2008). En línea: <<https://www.boe.es/doue/2008/136/L00003-00008.pdf>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2011, sobre la aplicación de la Directiva sobre la mediación en los Estados miembros, su impacto en la mediación y su aceptación por los Tribunales. En línea: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0361+0+DOC+XML+V0//ES>> (consulta: 6 octubre 2016).
- Ley 5/2012, de 6 de julio de mediación en asuntos civiles y mercantiles (BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012). En línea: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-9112> (consulta: 6 octubre 2016).
- Real Decreto 980/2013 por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (BOE núm. 310, de 27 de diciembre de 2013). En línea: <https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13647> (consulta: 6 octubre 2016).
- Ley 1/2011 de 28 de marzo de mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOE núm. 99, de 26 de abril de 2011). En línea: <<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-7406>> (consulta: 6 octubre 2016).



El Derecho de acceso a la información en Iberoamérica y su concreción como garantía constitucional. El caso mexicano

The right of access to information in Latin America and its materialization as constitutional guarantee. The Mexican case

Guillermo A. Tenorio Cueto
Universidad Panamericana
gtenorio@up.edu.mx

RESUMEN

El presente trabajo se encuentra destinado a realizar un recorrido por los principios comunes de la transparencia y el acceso a la información en Iberoamérica estableciendo las condiciones teóricas fundamentales que justifican la existencia del derecho tratado iniciando por el impacto que tiene en el espacio y opinión pública y pasando por su íntima relación con la libertad de expresión y abordando los principios que nutren al derecho de acceso a la información y que son recogidos por la totalidad de legislaciones en toda Iberoamérica. El trabajo aborda las garantías para su ejercicio abarcando el concepto de autonomía de los órganos garantes que posibilitan una adecuada vivencia del derecho de acceso así como los procedimientos, responsabilidades y sanciones de su ejecución en los diversos sistemas. De igual manera mostramos el particular caso mexicano a partir de las carencias que, durante casi quince años supuso el acceso a la información en dicho país y como superó diversos obstáculos para proponer un sistema que permita a todos los ciudadanos del país gozar de una estandarización de procesos en todas las competencias del Estado y con ello potenciar en sentido igualitario el derecho de acceso a la información.

PALABRAS CLAVE

Transparencia, derechos de acceso a la información, derecho a la información.

ABSTRACT

The article is destined to make a tour of the common principles of transparency and access to information in Ibero-America, establishing the fundamental theoretical conditions that justify the existence of the treated right, beginning with the impact it has on space and public opinion and Through its close relationship with freedom of expression and addressing the principles that nourish the right of access to information and which are collected by all legislation throughout Latin America. The work deals with the guarantees for its exercise encompassing the concept of autonomy of the guaranteeing bodies that allow an adequate experience of the right of access as well as the procedures, responsibilities and sanctions of its execution in the different systems. In the same way, we show the particular Mexican case, based on the shortcomings that, for almost fifteen years, the access to information in that country meant and how it overcame various obstacles to propose a system that allows all citizens of the country to enjoy a standardization of Processes in all the competencies of the State and with that to promote in an equalitarian sense the right of access to the information.

KEYWORDS

Transparency, rights of access to information, right to information.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. **PRIMERA PARTE:** I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. II. PRINCIPIOS QUE IRRADIAN LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. III. CONTENIDO MATERIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. IV. GARANTÍAS PARA UN ADECUADO EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. **SEGUNDA PARTE: EL CASO MEXICANO.** I. UN ACCESO DESIGUAL, PRIMER RECORRIDO MEXICANO. A) TRANSPARENTAR SÍ PERO NO A RANGO CONSTITUCIONAL. B) TRANSPARENTAR SÍ PERO CADA QUIEN EN SU COMPETENCIA. II. LOS RETOS DE LA NUEVA LEY GENERAL. A) UN PASO PREVIO. B) ALLANANDO EL CAMINO. LOS PRIMEROS PASOS HACIA UNA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA. C) LOS PROBLEMAS CONCRETOS QUE ENFRENTARÍA UNA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA. III. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA TODOS. A) PRIMER RETO: SUPERAR EL FANTASMA DEL CENTRALISMO. B) MÁS INFORMACIÓN PÚBLICA EN POSESIÓN DEL CIUDADANO. C) LA CONCRECIÓN DEL ACCESO UNIVERSAL HOMOGÉNEO: PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA. IV. ¿A MAYOR ACCESO A LA INFORMACIÓN, MEJORES CIUDADANOS Y MEJOR GOBIERNO?. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

Se ha vuelto un lugar común en todos los sistemas de corte democrático o que aspiren a serlo el proponer al derecho de acceso a la información como un estandarte de su actuar en función del impacto que tal derecho tiene en la adecuada construcción de un espacio público pujante, deliberativo, crítico y sobre todo inclusivo. En ese sentido es importante entender que «el derecho de acceso es una herramienta fundamental para la construcción de ciudadanía»¹.

El derecho que nos ocupa en este trabajo perfecciona la vida democrática de cualquier sistema al contrarrestar por un lado los efectos nocivos de la corrupción y el autoritarismo² propiciando la difusión de la información de manera completa y oportuna, haciéndola llegar de manera institucional al ciudadano restableciendo con ello el flujo de comunicación entre poder político y espacio público, y por otro al potenciar que la información encuentre a su legítimo propietario: el ciudadano.

El derecho de acceso a la información no es un derecho a recibir información que implica una especie de «derecho a la noticia» por el contrario, este derecho «no se reduce a un simple reflejo pasivo de la libertad de informar como simple interés difuso de la colectividad a acceder a la información»³ sino adquiere fuerza y naturaleza propia en el «principio democrático, que reclama la publicidad de la información que obre en poder del Estado»⁴, la cual debe existir de manera fehaciente y sin ningún tratamiento de edición o de selección de la información permitiendo con ello que el ciudadano acceda a la fuente primigenia, real, originaria de la misma.

Este derecho que hoy nos ocupa es un derecho que impone obligaciones a los poderes públicos obligándolos a publicitar su actuar no sólo a partir de un ejercicio material del mismo derecho sino a partir del establecimiento y reconocimiento constitucional de los sujetos obligados a proporcionar información y de las obligaciones que se asumen respecto a la misma.

Este trabajo estará orientado en dos partes. La primera parte la hemos destinado a realizar un recorrido por los principios comunes de la transparencia y el acceso a la información en Iberoamérica y la hemos dividido en cuatro apartados. El primero de ellos vinculado a las libertades informativas como asidero del derecho que pretendemos estudiar. En dicho apartado estableceremos las condiciones teóricas fundamentales que justifican la existencia del derecho tratado iniciando por el impacto que tiene en el espacio y opinión pública y pasando por su íntima relación con la libertad de expresión. En un segundo momento abordaremos los principios que nutren al derecho de acceso a la información y que son recogidos por la totalidad de legislaciones en toda Iberoamérica, principios que delimitan, orientan, ilustran, el camino sinuoso por el que tendrá tránsito el derecho de acceso de cara a los poderes públicos. En tal apartado hemos delimitado el estudio a trabajar sólo con a) principio de máxima publicidad, b) principio de calidad de la información, c) principio de no discriminación, d) principio de gratuidad y, e) principio de buena fe. El tercer apartado lo

¹ CIDH, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*, Relatoría especial para la libertad de expresión. OEA, 2012, pág. 1.

² *Idem*.

³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 23.

⁴ *Idem*.

hemos destinado al contenido material del derecho de acceso en donde pretendemos delimitar los alcances del mismo como derecho universal de frente a los poderes del Estado en donde la celeridad, la oportunidad, la accesibilidad y la información completa son esenciales para una adecuada vivencia del mismo.

Hemos decidido cerrar esta primera parte del trabajo con las garantías para su ejercicio. En dicho apartado pretendemos abarcar el concepto de autonomía de los órganos garantes que posibilitan una adecuada vivencia del derecho de acceso así como los procedimientos, responsabilidades y sanciones de su ejecución en los diversos sistemas.

La segunda parte del presente trabajo tiene como finalidad proponer un análisis crítico del caso mexicano a partir de las carencias que, durante casi quince años supuso el acceso a la información en nuestro país pues siendo que México se consideraba como un país de avanzada en la materia de la transparencia y acceso a la información, también es cierto que en la instrumentalización de la política pública en la materia en todo el país, dejaba mucho que desear respecto a la real garantía de este derecho. Esta segunda parte pretende abordar la forma en la que México tuvo que superar diversos obstáculos para proponer un sistema que permita a todos los ciudadanos del país gozar de una estandarización de procesos en todas las competencias del Estado y con ello potenciar en sentido igualitario el derecho de acceso a la información. De igual manera pretendemos evidenciar que la obligación de transparentar en sede de la función administrativa del Estado también se vio afectada pues la estandarización de procesos impulsó a todos los llamados sujetos obligados, a cumplir con procesos de efectiva garantía sobre la publicidad de la información. Hemos dividido esta parte en cuatro apartados donde pretendemos sintetizar los importantes momentos del camino que ha llevado a México a esta referida estandarización de procedimientos para colmar de manera igualitaria el derecho de acceso a la información hacia toda la población.

PRIMERA PARTE

I. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Hablar de derecho de acceso a la información es hablar del conjunto de libertades informativas que nutren y colman el espacio donde se debate lo público. En ese sentido hablar del derecho a la información o el derecho de acceso a la información es hablar de dos componentes esenciales para la democracia contemporánea. Mientras el derecho a la información permitirá el recibir o difundir ideas de cualquier índole⁵ nutriendo con ello el espacio público⁶ de racionalidad estatal para su debate, crítica, interpretación o valoración, el derecho de acceso a la información propiciará que el ciudadano acuda directamente al Estado a buscar, investigar o indagar la información cuya única fuente es el poder público. Así, uno y otro nutren la vida democrática de los sistemas políticos que buscan tener esa vocación.

La libertad de expresión se nutrirá de ambos derechos dinamizando la llamada opinión pública⁷. Como sabemos esta llamada «opinión pública» tiene un componente esencial que es la información pues sin ella sería incapaz de suscitar un diálogo fecundo de crítica al poder público. La opinión pública tiene dos maneras de hacerse de la información: a) mediante el flujo continuo que hace el Estado a través de los intermediarios (medios masivos de comunicación) o bien a través de la publicidad propia del poder estatal mediante la publicación de determinados actos como las leyes o las sentencias. En esa dinámica el derecho a la información cobra vida pues genera la exigencia de recepción de información y, b) mediante el ciudadano que acude directamente con el Estado a exigir la entrega de determinada información para con ello poder inundar lo público. En este caso el derecho de acceso a la información será el actor principal.

⁵ Así lo podemos encontrar en algunos autores como: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *Democracia y Acceso a la Información*, Colección de cuadernos de Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia electoral, núm. 9, edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005, pág. 29.; ROMERO COLOMA, Aurelia María, *Derecho a la Información y libertad de Expresión*, edit. Bosh, Barcelona, 1984, pág. 56.

⁶ Sobre la noción espacio público se pueden consultar entre otros: HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gili, Barcelona, 2004; ARENDT, Hannah, *La condición Humana*, Paidós, Madrid o SAHUÍ, Alejandro, *Razón, espacio público en Habermas, Arendt y Rawls*, Fontamara, México.

⁷ Sobre una aproximación a la noción de opinión pública se puede consultar: NOELLE-NEUMANN, Elizabeth, *La espiral del silencio. Opinión pública nuestra piel social*. PAIDOS, Buenos Aires, 1995.

Ambos mecanismos potencian el desarrollo armónico del espacio democrático que tendrá como finalidad colmar al ciudadano de información para que éste pueda tomar adecuadas decisiones públicas. Mientras el derecho a la información asume que el ciudadano recibirá de manera pasiva la información, el derecho de acceso fomenta el activismo participativo con el objeto de propiciar una ciudadanía de mayor envergadura política⁸.

Ambos derechos se encuentran insertos en la médula de las libertades informativas, las cuales tienen su asiento en la consagrada libertad de expresión, la cual se nutre y a su vez nutre este espacio deliberativo democrático a partir de todo el entramado comunicativo que se da en sus entrañas. La libertad de expresión se compone de tres facultades, la de recibir, la de manifestar y la de investigar. Nuestro derecho de acceso encontrará surgimiento en esta última facultad donde le otorga al ciudadano el mecanismo idóneo para vincularse directamente con lo público, a través de la información que nos interesa a todos.

El derecho de acceso a la información no se encuentra separado de la libertad de expresión por el contrario la potencia al propiciar en el Estado la obligación positiva de suministrar información⁹, es decir, este derecho de acceso ocasiona en el poder público la significación de apertura de las fuentes de información pública¹⁰ generando con ello un «debate público amplio, robusto y desinhibido...basado en la información necesaria para que sea un debate inteligente y tenga sentido»¹¹.

Así pues, la libertad de expresión como asiento de todo sistema democrático, genera el derecho de acceso a la información el cual se complementará de la obligación del Estado de transparentar activamente la información al ciudadano. La transparencia activa estatal ayudará a la libertad de expresión a colmar los dos derechos que hemos venido refiriendo en este apartado y en concreto con el derecho de acceso jugará un papel muy relevante al facilitar la información que por derecho le pertenece al ciudadano.

II. PRINCIPIOS QUE IRRADIAN LA CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información es movido por determinados principios que orientan su garantía. En ese sentido sabemos que el mencionado derecho se encuentra orientado a convertirse en esa «prerrogativa de toda persona para acceder y examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados»¹² contribuyendo entre otros aspectos a «promover tanto en los ciudadanos como en las autoridades... las mejores condiciones para la toma de decisiones»¹³.

Podríamos hacer un listado de principios que de alguna manera inciden en el derecho de acceso pero hemos decidido centrarnos en los cuatro principios comunes a prácticamente toda la legislación Iberoamericana y que sirven de piso mínimo al quehacer de nuestro derecho de cara al titular y desde luego de cara al poder público traducido ya en autoridades que deberán protegerlo.

a) Principio de máxima publicidad

En su estudio sobre la burocracia, Max Weber nos ofrece una clara radiografía de la necesidad del secreto en el mundo de la burocracia de la administración pública. Refiere que la misma «...siempre propende a ser una administración de sesiones secretas; tanto como sea posible, hurtan a toda crítica sus conocimientos y actividades. La idea de secreto oficial es un invento específicamente burocrático y la burocracia defiende fanáticamente ese sigilo, el cual sólo puede justificarse esencialmente en ámbitos específicamente precisos»¹⁴. Sin lugar a equívocos uno de los principios de mayor calado y mayor necesidad en materia de acceso a la información será el principio de máxima publicidad el cual, estará orientado a romper con el sigilo, secreto o discrecionalidad del poder público.

⁸ Cfr. FAÚNDEZ LEDEZMA, *Los límites de la libertad de expresión*, IIJ-UNAM, México, 2004, pág. 746.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Claude Reyes vs Chile*, parr. núm. 77.

¹⁰ Cfr. AZURMENDI, Ana, «La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: La influencia del tribunal europeo de derechos del hombre», en TENORIO CUETO, Guillermo, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, Porrúa-UP, México, 2007.

¹¹ Cfr. FAÚNDEZ, *op. cit.*, pág. 115.

¹² Cfr. VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, IIJ-UNAM, México, 2004, pág. 20.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Cfr. WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México, 2004, págs. 92 y 93.

El principio de máxima publicidad permite entender que *ab initio* toda la información que obra en manos del Estado debe presumirse pública y accesible¹⁵, es decir que no basta con la generación de esquemas de publicidad sino que el principio adquiere una dimensión mayor la cual consiste en que el titular del derecho acceda a la información y pueda hacerlo de manera simple, rápida y sobre todo que no implique una información en lenguaje críptico que impida el entendimiento de dicha información, en otro sentido «...a la máxima publicidad no sólo hay que evidenciarla, hay que traducirla en actos que la hagan posible»¹⁶.

Como adelantábamos este principio se encuentra vinculado al objeto del derecho que es la información pública pero también al sujeto titular del mismo. El principio de máxima publicidad «impone al Estado no solamente una obligación negativa consistente en el deber de abstenerse de toda práctica que tenga por resultado retacear la accesibilidad pública a la información, sino también una obligación positiva consistente en adoptar medidas necesarias para asegurar que este derecho pueda ser ejercido en la práctica por cualquier ciudadano»¹⁷.

Este principio al igual que sucede con el derecho de acceso a la información y como sucede también con la libertad de expresión, no es de cuña absoluta sino que se mueve por el principio de relatividad, es decir que admite limitaciones. Estas limitaciones no significan un quehacer arbitrario del Estado para su imposición, por el contrario, estas limitaciones se encuentran debidamente orientadas, al menos en el ámbito internacional por las mismas reglas que para otras libertades informativas, es decir que:

- a) El derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información.
- b) Toda decisión negativa debe ser motivada y, en ese sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y
- c) Ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información¹⁸.

De igual manera habría que resaltar la imperante necesidad de que el establecimiento de limitaciones deberá encontrarse sujeto a un sistema muy estricto de excepciones, las cuales siempre deberán haber sido fijadas en ley de manera previa, buscando objetivos legítimos y ser necesarias en una sociedad democrática¹⁹. Ante ello, es decir, ante lo reducido en la posibilidad del establecimiento de limitaciones cabría afirmar que el principio de máxima publicidad tendría como punto de partida la idea de que el derecho de acceso a la información será la regla y el secreto o la información clasificada como reservada, la excepción.

A la par de este primer alcance del principio de máxima publicidad que hemos enunciado en el párrafo anterior es imperante señalar que el mismo obligará al Estado a probar el porqué de la limitación. En efecto, hemos venido diciendo que la máxima publicidad no es un principio absoluto sino que admite limitaciones y las mismas no quedan sujetas a un ejercicio arbitrario del poder, por el contrario deberán ceñirse a las reglas expresadas anteriormente quedando como carga al poder público el demostrar su necesidad.

De igual manera sucede cuando el derecho de acceso a la información entra en conflicto con algún otro derecho, o bien exista falta de regulación del mismo, el principio de máxima publicidad generará en automático la preminencia de aquel sobre cualquier otro derecho en conflicto. «Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y que la interpretación resulte efectivamente favorable al derecho de acceso»²⁰.

b) Principio de no discriminación

El segundo de los principios orientadores del derecho de acceso a la información es el llamado principio de no discriminación o principio de universalidad respecto al titular del derecho.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gomes Lund y otros vs Brasil*, parr. núm. 202.

¹⁶ BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge, "Máxima publicidad y reserva de la información como excepción", en CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos. La reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM-IFAI-INFODF, México, 2007, pág. 51.

¹⁷ GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel, "El acceso a la información pública – Una doble mirada convencional y del derecho argentino", en VALIM, Rafael, et al., (coords.), *Acesso à informação pública*, FORUM, Belo Horizonte, 2015, pág. 198.

¹⁸ Organización de Estados Americanos, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*, Relatoría especial para la libertad de expresión – CIDH, 2012, pág. 6.

¹⁹ GUTIÉRREZ, *op. cit.*, pág. 199.

²⁰ Organización de Estados Americanos, *op. cit.*, pág. 24.

Este principio se origina a partir de la misma universalidad de la libertad de expresión y se traduce en una legitimación activa no en función de la ciudadanía o algún interés jurídico demostrable sobre la información. Esta legitimidad activa de cualquier persona proviene justamente del carácter público de la información. En ese sentido «en prácticamente todas las leyes contemporáneas de acceso a la información no es necesario acreditar algún interés directo ni demostrar ningún tipo de afectación personal»²¹.

El principio que nos ocupa origina que los poderes públicos publiquen sus actos más allá de quien sea el interesado pues la información al ser pública deberá ser puesta en disposición del público indistintamente sea ciudadano, sea extranjero, sea mayor de edad o utilice un pseudónimo para recabarla, el poder público no deberá generar ningún tipo de discriminación para entregarla pues la naturaleza de ella es justamente ser pública.

De este principio derivamos diversas obligaciones al Estado entre las cuales destacamos a) No podrá negarse el derecho a la información pública gubernamental a ninguna persona por cualquier distinción, exclusión o restricción por cualquier motivo que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, b) Tampoco se podrá denegar la realización de ajustes razonables para acceder al derecho a la información, c) Para que todas las personas puedan acceder a la información pública gubernamental en igualdad de oportunidades y sin discriminación alguna, las instituciones del Estado mexicano deberán eliminar las barreras que impidan el acceso en los hechos, de modo que deben implementar medidas positivas y compensatorias para hacer efectiva su realización, d) En la realización del derecho a la información pública gubernamental, las instituciones deberán observar el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información, esto debe considerar las necesidades de las personas con discapacidad, e) Toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos²².

Universalidad o no discriminación juegan un papel preponderante en el ejercicio del derecho de acceso a la información al situar en el centro del mismo a toda persona humana propiciando que la entrega de la información, incluso, alcance a aquellas personas que por determinadas circunstancias se encuentren limitadas de sus capacidades físicas, tal como se desprende del párrafo anterior.

c) Principio de calidad de la Información

El tercero de los principios que irradia el enramado del derecho de acceso a la información, es el principio de calidad de la información. Este principio se suma a los otros dos aportando una característica esencial de la información: su calidad.

La calidad de la información estará vinculada a diversas obligaciones por parte de los órganos públicos. En ese sentido por calidad deberemos entender, a) información actualizada, b) información completa, c) información comprensible y d) información veraz. De nada serviría el derecho de acceso sin estos atributos en la información que se entrega, pues una información poco actualizada, incompleta, poco o nada comprensible o falaz sólo producirían un efecto de ocultismo en el Estado siendo justamente lo que se busca evitar²³.

Este principio encontrará actualidad en dos dimensiones, por un lado desde la óptica de la llamada transparencia activa de la información donde el Estado deberá publicitarla como parte de su obligación de transparentar²⁴ y por otra desde la óptica del derecho de acceso donde, a partir de una solicitud de información el Estado deberá entregar la información. En ambos casos, el principio de calidad de la información se actualiza.

Cada uno de los atributos referidos en los párrafos que anteceden tendrá alcances significativos. En el caso de la información actualizada nos lleva a entender que los sujetos obligados deberán periódicamente revisarla agregando los elementos presentes más relevantes que puedan ayudar a la persona a tener un conocimiento real de la situación de la información solicitada. De nada serviría colocar información vetusta que en nada contribuya a la toma de decisiones presente. Así, por ejemplo, si pretendiéramos obtener la

²¹ VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 2003, pág. LIV.

²² IFAI, *Información, accesibilidad, diversidad e interacción*, México, 2011.

²³ El tema de la calidad de la información fue trabajado en 2010 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gómez Lund y otros vs Brasil* en donde los solicitantes piden esclarecer las circunstancias de las desapariciones forzadas de sus familiares. A ello el Estado de Brasil respondió con un sinnúmero de información en donde no se detallaba una respuesta clara a los solicitantes. La CIDH en su resolución obliga al Estado a realizar todas las acciones necesarias para precisar con más detalle la información. CIDH, *Caso Gomez Lund y otros vs Brasil*, de 24 de noviembre de 2010.

²⁴ Cfr. VILLANUEVA, *Derecho de acceso... op. cit.*, pág. LIX.

información del directorio de una dependencia pública, de nada nos servirían líneas telefónicas que ya no existan o direcciones en donde la dependencia ya no tenga oficinas.

Por su parte, cuando hablamos de la información completa nos referimos a un atributo de vital importancia para la calidad. Al igual que sucede con la actualización, los sujetos obligados deberán entregar la información que se les pide sin ambigüedades y sin regateos. Esto significa que si se solicita, por ejemplo, el monto del salario de un funcionario público lo que esperamos de la respuesta es justamente ello y no una información que nos refiera un salario base sin las compensaciones adicionales que integrarían la totalidad del mismo. Cuando hablamos de lo completo de la información estamos evocando un atributo que en caso de no cumplirse, supondría que la información no fue entregada pues de nada sirve una información incompleta para la toma de decisiones públicas o bien para la participación²⁵.

El tercero de los atributos tiene que ver con la información comprensible. Sin este atributo el principio de calidad quedaría truncado. De nada nos serviría una información actualizada y completa si no la podemos comprender. En ese sentido, los sujetos obligados deberán establecer los mecanismos idóneos para que la información sea asequible para cualquier persona que la procese pues de no ser así esto supondría los mismos efectos de una información incompleta o poco actualizada, es decir, supondría que la información no fue entregada. De que serviría accionar el derecho de acceso si la información proveniente del sujeto obligado nos es entregada en un lenguaje críptico, inentendible u oscuro. El atributo de comprensibilidad es esencial al principio de calidad de la información al permitir establecer una acción comunicativa, asertiva, cierta y entendible.

El último de los atributos tiene que ver con la veracidad de la información. Este atributo no sólo estará ligado con el principio de calidad en la información sino también estará ligado con el principio de buena fe. La falsedad de la información o la manipulación de la información con un ánimo de engañar al solicitante supone no sólo la fractura del sistema de transparencia y acceso a la información sino supone la existencia de sujetos obligados que en nada viven el sentido democrático de la información. Podríamos referir que el incumplimiento de este atributo supone el claro quebrantamiento del Estado democrático pues el titular de la información carecería de la misma la cual es secuestrada por el poder político para los fines que este disponga²⁶.

d) Principio de gratuidad

El último de los principios que exponemos en este trabajo es el principio de gratuidad. Este principio contribuye esencialmente a la cultura de transparencia, potenciando de manera significativa el interés de las personas por la búsqueda de información²⁷. La gratuidad debe entenderse desde dos perspectivas: la primera de ellas vinculada a toda aquella información que es consultada y la segunda vinculada a toda aquella información que es reproducida y enviada. Sobre la primera es claro que el principio de gratuidad se actualiza a plenitud al tratarse de una información que es pública y que se evidencia en la vitrina de la información.

Por otro lado tenemos aquella información que es reproducida y enviada. Para tal caso el principio de gratuidad se encuentra con una excepción es decir, en este supuesto donde la información es depositada en algún contenedor especial y posiblemente enviada al titular del derecho, sí es factible el cobro pero sólo por el costo de reproducción y envío, procurando que dichos costos no sean excesivos fagocitando con ello la búsqueda de información²⁸.

III. CONTENIDO MATERIAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

a) El derecho de acceso como derecho universal

Uno de los primeros debates con los cuales nos enfrentamos cuando hablamos del derecho de acceso a la información es justamente delimitar los alcances de la legitimación de los sujetos que en el intervienen.

²⁵ Organización de Estados Americanos, *El derecho... op. cit.*, pág. 54.

²⁶ Sólo como muestra valdría revisar la doctrina en materia del concepto razón de Estado. Al respecto puede consultarse UVALLE BERRONES, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, PyV editores, México, 1993.

²⁷ Cfr. VILLANUEVA, *Derecho de acceso... op. cit.*, pág. LVI.

²⁸ *Idem*. Refiere el autor que «Lo importante en este punto es que el precio sea accesible al mayor número de personas y tenga como único propósito el mantenimiento del servicio de búsqueda, reproducción y envío de materiales, sin perseguir en ningún caso, fines de lucro, ahorro o alguna ganancia para la entidad...».

En ese sentido la primera distinción obligada a realizar es entre los sujetos activos y los sujetos pasivos que intervienen en dicho derecho. Por sujetos activos entenderemos a quien requiere la información, mientras que por sujetos pasivos entenderemos a quien se solicita la información²⁹ El objeto de este apartado será referirnos al titular dejando al siguiente la referencia al sujeto pasivo.

El derecho de acceso a la información, como ya veíamos en el capítulo precedente es un derecho humano de cuña universal³⁰ es decir que «toda persona, sin consideración de fronteras tiene derecho a solicitar acceso a la información...»³¹ sin que medie una exigencia de legitimación sobre la misma. Esto nos lleva a suponer que el alcance de dicho derecho implica que la información pública, por tener esa cualidad, no necesita el reconocimiento o la demostración de interés sobre ella, dicha legitimidad se obtiene por el simple hecho de ser persona³².

El alcance de esta universalidad implica también la posibilidad de que la persona, titular del derecho, pueda utilizar la información para su divulgación inundando con ello el espacio público democrático e impactando con ello en la generación de opinión pública, donde esta analice, valore, interpreta o critique dicha información. Con ello «...el derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado»³³.

b) El derecho de acceso y los llamados sujetos obligados

El segundo de los sujetos que intervienen en este derecho de acceso a la información son los llamados sujetos obligados. Como referíamos en líneas anteriores, los sujetos obligados serán los sujetos pasivos de este derecho, no por una razón de quietud sino por la especial relación que guardarán ante el titular del derecho es decir una relación de custodia, almacenamiento y puesta a disposición de la información que el titular requiere. El sujeto obligado en ese sentido deberá asumir responsabilidades y deberes respecto a la información y su calidad para que cuando el titular del derecho la requiera, ésta se encuentre disponible.

El sujeto obligado formará parte esencial de una adecuada política de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas pues de lo contrario el sistema encontraría una clara fractura. No basta con la suposición o intuición de quien deberá transparentar su actuar o quien deberá proporcionar acceso a la información, por el contrario debe, desde el texto constitucional vincularse al o a los poderes públicos susceptibles de ser condicionados por esta política que ahora ya se traduce en un derecho que es deber de toda autoridad garantizar. Así, «el derecho de acceso genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno»³⁴.

Como podemos darnos cuenta, el estándar internacional se encuentra vinculado a la exigencia de obligatoriedad de toda autoridad pública en todos los niveles, propiciando con ello una vivencia a cabalidad del derecho de acceso a la información, pues sin ello, lo único que ocurriría sería un sistema de transparencia y acceso a la información asimétrico.

El diseño institucional de este derecho en ocasiones pone obstáculos como ha sido el caso de algunos países en donde se han implementado exclusiones o se han dejado algunos ámbitos del poder público fuera de la legislación que contempla a los sujetos obligados³⁵ pero es claro que la construcción internacional del mismo prevé que se «...extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno y organizaciones que operen con fondos públicos o que desarrollen funciones públicas»³⁶.

²⁹ Cfr. VILLANUEVA, *El derecho de acceso...*, pág. XXVI.

³⁰ OEA, *El derecho...* op. cit., pág. 32.

³¹ *Idem*.

³² OEA, *El derecho...* op. cit., pág. 32.

³³ *Idem*.

³⁴ *Ibidem*, pág. 37.

³⁵ Es el caso por ejemplo de Estados Unidos, véase FERNANDEZ RAMOS, *El derecho...*, op. cit., pág. 34, o bien el caso mexicano donde la evolución del derecho de acceso ha fomentado la inclusión en la legislación de mayor número de sujetos obligados e inclusive la creación de un sistema nacional de transparencia justamente para vencer las asimetrías presentadas entre el gobierno federal y las entidades federativas en donde se mostraba claramente que la vivencia del derecho de acceso a la información era desigual aún y cuando se había contemplado en la Constitución Política de aquel país.

³⁶ OEA, *El derecho de...*, op. cit., pág. 38.

c) El objeto del derecho: la información pública

Hemos venido hablando de los sujetos que intervienen en el derecho de acceso a la información y nos restaría hablar del objeto del mismo. En ese sentido es preciso delimitar la expresión «información pública». Alguna primera aproximación a dicho concepto estará vinculado justamente a aquella información manejada por los sujetos obligados, es decir que toda aquella información que ellos manejen deberá considerarse en la categoría que estudiamos.

En realidad el concepto de información pública adquiere varios matices. En principio hablamos de información que reposa o se sostiene en documentos administrativos en el sentido más amplio de la expresión es decir, que no sólo debemos referirnos al documento impreso en papel sino a cualquier asiento físico en donde recaiga la información³⁷. Esta primera aproximación nos da idea del asiento físico pero pudiera confundirnos con el asunto del documento administrativo siendo que, para no entrar en confusiones podríamos decir que la información pública será toda aquella información producida por los agentes del Estado o por aquellas entidades o personas que no siendo agentes del Estado reciben recursos públicos asentada en cualquier soporte material y que impacta directamente en el espacio público para interpretarla, criticarla, debatirla o analizarla.

De igual manera por información pública nos referimos a información pasada o presente pero no a información futura que no encuentre asiento o que no exista en la realidad³⁸. Esto no significa que por no tener asiento físico no deba existir una obligación de generarse, por el contrario en muchas ocasiones y luego de destruir la información el titular del derecho puede exigir la reconstrucción de la información³⁹ al haberse generado la misma y destruido alevosamente o por falta de cuidado en su manejo. Pero el caso que referimos versa sobre información que nunca ha existido.

A la par de lo anterior la información pública adquiere determinadas características que orientadas por los principios enunciados en apartados precedentes completan el cuadro de lo que debemos entender por ella. Ellas son celeridad, la oportunidad, la accesibilidad e información completa.

La información pública debe entregarse con sentido de apremio pues ella en principio se encuentra disponible por lo cual no es entendible un retraso sólo es necesario contemplar el tiempo de búsqueda y entrega. En ese sentido la información la celeridad en la entrega constituye un elemento muy importante para el sano ejercicio del derecho de acceso a la información. El retraso en la entrega sólo puede justificarse a partir de caer en alguna de las excepciones del derecho de acceso en donde el análisis de la misma supone un tratamiento cuidadoso pero no eterno. Esto significa que, a pesar de considerar que la información pueda ser considerada como confidencial o reservada en ningún caso la respuesta puede suponer dilación injustificada.

Este tipo de información debe ser accesible y oportuna pues de lo contrario nos encontraríamos en la hipótesis de un tipo de información que se genera pero no inunda lo público. La información pública hace recaer su acento justo en el adjetivo «público» es decir que la información adquiere por esencia una naturaleza comprensible a toda persona interesada en conocerla y comprenderla. El carácter de oportunidad y accesibilidad potencia la calidad de la información al incidir directamente en la formación de la opinión pública. Sin la oportunidad y sin la accesibilidad este derecho de acceso a la información quedaría reducido a la nada.

Ya nos referíamos, cuando hablamos de los principios que orientan el derecho de acceso, a la información completa. Aquí no la veremos como principio sino como característica de la información. El titular del derecho busca información y esta no puede entregarse incompleta o reducida a una parte por voluntad del sujeto pasivo, por el contrario, la información debe entregarse completa, sin ambigüedades ni regateos por parte de la autoridad pues de entregarse disminuida deberá entenderse que no se ha entregado⁴⁰.

d) Límites del derecho de acceso

Como sucede con cualquier otro derecho o libertad en los sistemas democráticos, estos adquieren una característica de relatividad, es decir que no son considerados absolutos pues admiten limitaciones o

³⁷ FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho...*, op. cit., pág. 35.

³⁸ *Ibidem*, pág. 36.

³⁹ Cfr. VALDERRAMA CABRERA, Marcela, *La reconstrucción de la información*, Tesis de grado de Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Panamericana, México, 2014.

⁴⁰ CIDH, *Caso Gomez Lund y otros vs Brasil*, de 24 de noviembre de 2010.

restricciones. Sabemos también que estas restricciones no son una carta abierta para el poder público, por el contrario el estándar internacional en la materia ha elaborado un sistema que conocemos como el test tripartito en donde queda reducido el ámbito para el establecimiento en la libertad de expresión y por supuesto en todos los derechos derivados de ésta⁴¹.

En el caso del derecho de acceso a la información pública las limitaciones se encuentran normalmente contenidas a partir de dos supuestos: el primero de ellos a partir de la información que versa sobre la confidencialidad de las personas y el segundo a través de la información considerada como reservada para el poder público.

En el caso de la información que guarda especial relación con la vida privada o íntima de las personas la limitación se presenta como natural al ejercicio de la publicidad de la información. En este caso, es preciso la clasificación por tratarse de un bien jurídico que en ponderación con lo público no participara de dicho elemento. La información confidencial no es por esencia información pública y en nada abona a lo público. Puede ser que a partir de la información confidencial obtengamos datos estadísticos que nos sirvan para la decisión pública pero dicha utilización de la información estará supeditada a un proceso de disociación en donde la vida privada o íntima no sea menoscabada.

La información clasificada como confidencial no podrá ser nunca revelada. Es más, para efectos de este tipo de información, el poder público deberá en todo momento asumir una serie de mecanismos de seguridad para el debido resguardo y protección siendo que, desde su obtención, se deberá informar al titular de la información que se hará con ella, para que fines se obtiene, si será susceptible de divulgación y como se efectuará su almacenamiento.

La protección de información personal por parte del Estado debe ser garantizada más que como una limitación del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental derivado del derecho a la vida privada a partir de lo que se denomina autodeterminación informativa.

La segunda limitante al derecho de acceso a la información es aquella información que el poder público decide clasificar como reservada⁴². Esta información a diferencia de la confidencial tendrá un carácter de temporalidad, es decir, no quedará en secreto o reserva por siempre, la característica esencial es que la información podrá ser difundida eventualmente pero en el momento presente no puede ser revelada pues dicha revelación podría causar un daño al entorno público.

En el caso de la información clasificada como reservada no hablamos de información privada, hablamos de información pública que por causas de fuerza mayor deberán quedar en sigilo y en manos únicamente del poder público por el daño que puede suponer su revelación en el entorno social. Los típicos ejemplos de este tipo de información son entre otros a) la seguridad nacional, b) la seguridad pública, c) las relaciones internacionales, d) la información proveniente de las actuaciones judiciales mientras no causen estado. Cada Estado establecerá las limitaciones vinculadas a la reserva que considere oportunas siempre y cuando, como lo referimos anteriormente, sean proporcionables y adecuadas para el cumplimiento de los estándares que en la materia se imponen.

La reserva de la información⁴³ no rompe con el principio de máxima publicidad, por el contrario lo colma, pues como referimos con anterioridad, lo único que provocará será un cambio en el tiempo de entrega generando con ello que la información no entre en un estado de reserva definitivo sino que la información sólo adolezca de la temporalidad para su entrega. De igual manera es necesario precisar que la calificación de la reserva debe hacerse atendiendo siempre al daño que se puede efectuar debiendo existir no sólo la fundamentación de la reserva sino también la motivación para poder destacar de que manera se efectúa el daño. A la par de ello es preciso que para un adecuado ejercicio del derecho de acceso. Sobre todo vinculado a la información clasificada como reservada, es necesario contar con un órgano autónomo que verifique y analice si la calificación estuvo adecuadamente realizada. De ello hablaremos en el siguiente apartado.

⁴¹ OEA, *Marco jurídico interamericano de la libertad de expresión*, Relatoría especial para la libertad de expresión, OEA, 2010. El llamado test tripartito en materia de libertad de expresión contempla que para el establecimiento de limitaciones es necesario que la misma a) se encuentre redactada en ley de manera clara y precisa, b) que la limitación persiga objetivos legítimos y c) que la limitación sea necesaria para una sociedad democrática.

⁴² NAVA GOMAR, Salvador, "Información Reservada", en VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa, *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, IJ-UNAM, México, 2004.

⁴³ VILLANUEVA, *El derecho de acceso...*, *op. cit.*, pág. LXXII. Refiere el autor que «...la información reservada se encuentra delimitada con un tiempo máximo derivado de plazos y/o eventos determinados. En el derecho comparado se puede observar que los plazos de reserva van desde los 5 hasta los 30 años y sujetos a que dentro de esos plazos la información pueda revelarse si dejan de existir las condiciones particulares que motivaron la reserva de la información...».

IV. GARANTÍAS PARA UN ADECUADO EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

a) Como derecho fundamental

El derecho de acceso a la información hemos dicho con anterioridad debe ser considerado un derecho humano fundamental y así debe ser tratado a nivel constitucional como ya lo es tratado a nivel convencional. El derecho de acceso a la información encontrará un revestimiento especial de protección cuando logra ser desglosado de la libertad de expresión y se deja plasmado como un derecho que impacta no sólo a la realización personal sino que tiene un impacto medular en la construcción de una sociedad democrática abierta, deliberativa y dialogante.

La protección que supone al derecho de acceso encontrarse dentro del llamado bloque de constitucionalidad supone un reconocimiento pleno a su autonomía para su debida protección. La persona vulnerada en su derecho de acceso podrá acudir no sólo a la justicia administrativa solicitando protección sino podrá lograr la judicialización del derecho y buscará su interpretación y aplicación constitucional impidiendo con ello que el mismo derecho quedara relegado a una mera interpretación de la libertad de expresión.

Esta entrada a la protección judicial abre una puerta gigante para el desarrollo de su contenido en sede jurisprudencial con lo cual los alcances que hoy no vemos del derecho de acceso puedan completarse en el futuro gracias a la interpretación constante que realizan los tribunales constitucionales en todo Iberoamérica.

b) La autonomía del órgano garante

Si bien es cierto el derecho de acceso obtiene una garantía de protección inicial al tratarse de un derecho fundamental también es cierto que por las características inherentes del mismo es un derecho que necesita de una especial protección al tratarse de un derecho que se efectúa directamente con el poder público. La tentación de ceñir la revisión de las negativas de información al mismo poder público que la niega son grandes.

En ese sentido es imperante precisar que un adecuado tratamiento del derecho de acceso debe venir acompañado de un órgano garante ajeno a las presiones e intereses del poder público, por ello, dicho órgano debe garantizar su autonomía y desvinculación a cualquier grupo político interesado en la dinámica de obtener el poder público⁴⁴. Este órgano velará no sólo por la revisión de las negativas de la información sino que, por su carácter especializado, deberá velar por la promoción de una cultura de transparencia activa y proactiva de los sujetos obligados, por una adecuada cultura de promoción del derecho de acceso a la información en la ciudadanía y por supuesto por un fortalecimiento de su autonomía en el marco de una sociedad democrática.

La garantía que ofrece el órgano encargado de vigilar el sano desarrollo de este derecho, es mayúscula y propicia sin lugar a equívocos, certidumbre en el ejercicio del derecho. Por el contrario cuando vemos que es el mismo poder público el que realiza la revisión de las negativas de información observamos que el titular del derecho se desencanta de la posibilidad de accionarlo pues puede considerar que el derecho de acceso es una mera ilusión que no podrá concretarse.

c) Los procedimientos ante los sujetos obligados y el órgano garante

Teniendo un derecho fundamental y un órgano garante el desarrollo de los procedimientos en materia de acceso a la información deberán volcarse en algunos de los principios, características y atributos que hemos mencionado en los apartados precedentes. En ese sentido es imperante que los procedimientos que se establezcan a) vinculen directamente a los sujetos involucrados (activo y pasivo) b) sigan el atributo de celeridad, c) sean accesibles d) sean gratuitos y d) sean recurribles.

⁴⁴ BALTAZAR MACÍAS, Atzimba, GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, "El Instituto Federal de acceso a la información pública: La construcción institucional", en CONCHA CANTÚ, Hugo, et. al. (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IJ-UNAM, México, 2005, pág. 40.

El titular del derecho deberá en primer lugar relacionarse con el sujeto pasivo solicitando la información pública. El sujeto obligado deberá hacer una búsqueda en sus archivos canalizando adecuadamente la solicitud al área o áreas que puedan contener la información. En ese mismo acto de búsqueda el sujeto obligado, deberá en su caso hacer la precisión si la información adolece de alguna de las limitaciones para poder informar adecuadamente al titular del derecho. Para ello se debe establecer un tiempo de respuesta así como las posibilidades de ampliación de plazo o el re direccionamiento de la solicitud cuando el sujeto obligado no es el adecuado para solicitar la información.

Ante la negativa de la información es necesario contar con procedimientos que supongan que dicha resolución puede recurrirse objetando la negativa a la solicitud. Para ello el órgano garante autónomo, puede jugar un papel determinante pues el titular del derecho tendrá posibilidades de acceder a una revisión adecuada sobre el fundamento y la motivación de la negativa de la información.

Una vez agotados estos procedimientos es menester abrir la puerta a la tutela judicial efectiva potenciando el acceso del titular a una nueva interpretación del derecho de acceso en sede judicial. Con ello el derecho que nos ocupa adquiere un mayor revestimiento de protección y el diseño institucional de la política de transparencia y acceso a la información queda redondeado de manera adecuada.

d) Las responsabilidades y sanciones de los sujetos obligados.

Es inevitable referir que todo este sistema que engloba la transparencia y el derecho de acceso a la información quedaría muy limitado sino se extiende el brazo a la imposición de responsabilidades y sanciones. Es una pena observar en algunos sistemas donde se introduce una política de transparencia o se introduce el derecho de acceso a la información, que no se contemple para los servidores públicos que incurrir en faltas, negligencia o dolo, un sistema de sanciones administrativas o penales para contrarrestar su agravio.

Si bien es cierto que la cultura de transparencia y acceso a la información debe asumirse en todo el entorno social potenciando la participación pública, también es cierto que debe existir incentivos a la administración pública y a todos los sujetos obligados en donde se fijen responsabilidades por un inadecuado manejo de la información.

Este tipo de sanciones y responsabilidades deberá establecerse de manera graduada y atendiendo al tipo de falta, negligencia o dolo y por supuesto atendiendo también al tipo de información que haya sido dañada, negada o difundida.

SEGUNDA PARTE. EL CASO MEXICANO

I. UN ACCESO DESIGUAL, PRIMER RECORRIDO MEXICANO

La intención de este apartado no busca hacer un exhaustivo recorrido por el itinerario de la construcción del marco jurídico mexicano en materia de transparencia sino por el contrario referir al lector los efectos que el marco jurídico en materia de acceso a la información y transparencia administrativa propiciaban respecto a una adecuada garantía en aquel derecho y de esta obligación del Estado. En ese sentido trataremos de construir un apartado crítico refiriendo los antecedentes, las causas y los efectos en cada uno de los aspectos que consideremos más relevantes respecto a la escasa garantía del derecho por parte del Estado Mexicano.

a) Transparentar sí pero no a rango constitucional

Luego de casi 70 años de un régimen de opacidad el Estado Mexicano incursiona por primera vez en materia de transparencia administrativa y derecho de acceso a la información al inicio del Siglo XXI. Los llamados nuevos aires democráticos que fueron marcados por una llamativa alternancia en el poder hacían suponer que México entraría de lleno a un proceso de una marcada transición a la democracia. Desde principio de los años noventa la presión internacional y la presión interna sobre transparentar el actuar del Estado Mexicano fueron realmente notables sólo hace falta recordar el trabajo que realizó el

llamado Grupo Oaxaca para impulsar una agenda constante en materia de Transparencia y Acceso a la Información⁴⁵.

El resultado de todo ese esfuerzo quedó plasmado en la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información gubernamental que promulgó y publicó el entonces Presidente Vicente Fox la cual tenía como vocación fundamental impactar en todos los órganos del Gobierno Federal para iniciar la construcción de toda una política pública nacional en la materia⁴⁶. Este esfuerzo no fue menor y haciendo un adecuado reconocimiento sentó las bases para que en los años venideros no hubiera marcha atrás. El tema de transparencia y acceso a la información desde entonces no ha salido de la agenda de los gobiernos en México y hemos visto como se ha ensanchado.

Pero ese primer esfuerzo sin lugar a dudas fue insuficiente pues si bien es cierto el artículo 6.º de la Constitución mexicana fraseaba que «*El derecho a la información sería garantizado por el Estado*» era claro que ese derecho a la información no era el derecho de acceso a la información que hoy conocemos. La fragilidad con la que se sostenía la Ley federal de acceso a la información era notable pero suficiente para un primer esbozo de la protección del derecho máxime que la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante la década anterior había ya ampliado la interpretación material de dicho enunciado dando cabida al incipiente derecho de acceso a la información⁴⁷.

Aún y cuando el andamiaje constitucional era frágil se lograron los consensos políticos suficientes para que pudiera ver la luz la referida ley federal de transparencia, la cual incorporó de inmediato los temas torales de una legislación en la materia los cuales eran: a) Obligaciones de transparencia, b) Sujetos obligados, c) Excepciones, d) Órgano garante; y e) Procedimientos⁴⁸. Cada uno de ellos desarrollado en el cuerpo normativo y sirviendo de mínimo para construir un diseño institucional que pudiera orientar al resto de competencias.

b) Transparentar sí pero cada quien en su competencia

Esta construcción quedó ceñida sólo a los poderes federales dejando a las competencias locales o de las entidades federativas un amplio margen para que pudieran legislar sobre la materia en los términos que ellos quisieran. Era claro que la Ley Federal sólo serviría de marco referencial pero no obligaba. Por si fuera poco, la ley federal en materia de procedimientos sólo vinculaba al Ejecutivo Federal sobre quien recae primordialmente la función de la administración, dejando fuera a otros poderes de la Unión como el judicial y legislativo y a los nacientes organismos constitucionales autónomos como lo eran en aquel entonces el Comisión Nacional de Derechos Humanos, la UNAM, el Banco de México y el entonces llamado Instituto Federal Electoral⁴⁹.

Con este escenario quien más padeció fue el derecho de acceso a la información pues si bien es cierto era uno de los temas centrales de toda la política pública que se estaba implementando, también es cierto que el reparto de competencias para el establecimiento de procedimientos dejaba un amplio margen para que el resto de los sujetos obligados fuera del ejecutivo federal pudieran no instaurar procedimiento alguno o bien si lo hacía hubiera un amplio margen para su elusión sin sanción.

⁴⁵ Cfr. LUNA PLA, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, IJ-UNAM, México, 2009, pág. 70. Al respecto la autora refiere dicho grupo «... se caracterizó por la participación de los académicos en su vertiente ciudadana... Este grupo que promovió la ley federal, supo en que momentos utilizar las Universidades como espacio de debate y cuando llevar las fuerzas adquiridas hasta el Congreso de la Unión...».

⁴⁶ Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, IJ-UNAM, México, 2004, pág. 5. Sobre el particular el autor nos refiere que «Una vez consolidada la democracia electoral, parecía necesario dar un paso adicional, que consistía en dar a los ciudadanos acceso a la información pública para que pudieran evaluar la gestión de su gobierno. Se trata de un mecanismo de transferencia y redistribución del poder que encuentra su justificación en las profundas transformaciones que ha sufrido la democracia en las últimas décadas».

⁴⁷ Cfr. COSSÍO DÍAZ, José Ramón (et al.), *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. (Sentencias 1836-2001)*, Porrúa, México, 2002, pág. 109 y ss.

⁴⁸ LOPEZ AYLLÓN, *op. cit.*, pág. 9.

⁴⁹ Así lo refería el artículo 61 de la Ley Federal de 2001 «El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley».

En ese sentido para el Ejecutivo Federal el órgano garante comenzó a construir una serie de criterios, procedimientos y sobre todo bases firmes para lograr hacer efectivo en primerísimo lugar el derecho de acceso a la información y por supuesto generar una dinámica permanente y asertiva respecto a las obligaciones de transparencia que permitieran impactar en el derecho a la información en términos generales. Así el diseño institucional de este órgano garante supuso de inmediato la «manera en que los sujetos obligados por el derecho se organizan para poder responder a las solicitudes de acceso a la información que le hacen los ciudadanos»⁵⁰ pero sobre todo hacerlos efectivos.

En términos de las obligaciones de transparencia el órgano garante propuso, de manera adecuada una serie de lineamientos, directrices e inclusive marcos metodológicos que permitieran a los sujetos obligados proponer mecanismos y procedimientos similares para transparentar la información⁵¹. Ello no permeó al derecho de acceso a la información pues a diferencia de lo que ocurría en materia de obligaciones de transparencia hubo casos en otros sujetos obligados fuera del Ejecutivo Federal en que los procedimientos para ejercer el derecho de acceso existían en papel pero no en la realidad⁵² haciendo nugatorio el acceso a la información del ciudadano.

Al igual que sucedía en términos de sujetos obligados de la administración federal en materia de sujetos obligados, en las entidades de la República se replicaba el fenómeno de manera más agravada. Si bien es cierto en los siguientes dos años de haber entrado en vigor la Ley Federal casi todas las entidades de la República contaba con leyes locales de transparencia y acceso a la información, se comenzaron a notar anomalías en cuanto su implementación generando un claro marco desigual respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información⁵³. Desde luego el problema fue agravándose pues la llamada autonomía de los órganos garantes estatales fue permanentemente vulnerada por los gobiernos tratando en ocasiones de imponer comisionados, amedrentándolos desde el poder público o simplemente impidiendo que los órganos de gobierno aperturaran la información o cumplieran con las obligaciones de transparencia.

Pronto en México nos encontramos con todo un sistema de transparencia y acceso a la información fuertemente viciado de origen, tanto por la falta de una adecuación constitucional que lo fortaleciera como con un reparto de competencias que, protegiendo el sistema federal en realidad propiciaba anomalías que impactaban en la adecuada garantía del derecho para el ciudadano.

II. LOS RETOS DE LA NUEVA LEY GENERAL

a) Un paso previo

Es imperante, antes de hablar de la nueva ley general decir que el tema constitucional fue superado en el año 2007. El asunto es relevantísimo dado que fue un paso de crucial importancia para las reformas del 2014 y 2015 en la materia. Sobre el particular quisiera abrir un pequeño espacio para que el lector pueda comprender con total conocimiento como se fue estructurando el cambio.

Como veníamos diciendo en el apartado anterior, uno de los principales problemas que enfrente el sistema de transparencia y el derecho de acceso a la información en México fue justamente que nació agarrado a la Constitución como se dice coloquialmente, «con alfileres». Aún y cuando hoy pensaríamos que la interpretación constitucional que hacía la Suprema Corte era más que suficiente, lo cierto es que en aquel entonces no bastaba para hacer del derecho de acceso un derecho de aplicación igualitaria para todos⁵⁴. El reto era que la Constitución hablara expresamente del mismo y que dotara de mayor vigor a los órganos garantes para evitar las interferencias del poder.

⁵⁰ LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, «El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 60 de la Constitución mexicana», *Cuadernos de transparencia*, INAI, México 2015, pág. 53 y ss.

⁵¹ Baste recordar el Marco metodológico del IFAI del año 2002 donde se sentaban las bases doctrinales y metodológicas de la construcción de toda la política pública en materia de transparencia y acceso a la información.

⁵² El caso más emblemático es el de la Cámara de Diputados de México que teniendo un reglamento que definía el procedimiento y los recursos al seno de dicha soberanía en realidad tardo en nombrar a los Consejeros de Transparencia casi un año para posteriormente no dotarlos de ninguna herramienta que les permitiera hacer efectivo dicho encargo obligándoles a desaparecer.

⁵³ PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, «A diez años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía», en PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México*, INAI, México, 2015, págs. 14 y 15.

⁵⁴ Cfr. CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, «El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos», en PESCHARD, *op. cit.*, págs. 33 y ss.

Así se logró consensuar la reforma del artículo 6.º constitucional que fortaleció al derecho de acceso a la información de manera categórica. En dicha reforma se dejaron plasmados en rango constitucional los temas prototípicos de cualquier política pública en la materia y que si bien es cierto ya se encontraban contemplados en la Ley Federal ahora cobraban una fuerza determinante para tratar de obligar a todas las entidades federativas a llevar acciones que tendieran a vivir una adecuada vigencia del derecho de acceso. Así lo narra el dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de la Función Pública en el análisis que hacía de la iniciativa de reforma:

La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales⁵⁵.

b) Allanando el camino. Los primeros pasos hacia una Ley General de Transparencia

Sin lugar a dudas esta reforma supuso un primer avance para superar las anomalías que se estaban generando en la implementación de las legislaciones en la materia. A pesar de lo positivo de la reforma no fue suficiente y las anomalías en la implementación seguían ocasionando una inadecuada garantía del derecho de acceso a la información en todo el país.

Con este paso previo y la necesidad de homogeneizar la forma en la que se estaba viviendo el derecho de acceso a la información fue de imperante necesidad buscar los consensos durante casi siete años para lograr superar esta crisis que en la materia se vivía. Para ello el camino no fue fácil. Por un lado pesaba mucho el tema del federalismo. Era muy complicado suponer que dotar al órgano garante Federal para implementar medidas en las entidades federativas no sería tomado como un atentado al pacto federal, por otro lado el pensar que se estandarizaran procesos o se creara una Plataforma Nacional de Transparencia insultaba el quehacer de todos los órganos garantes de las entidades federativas.

No obstante lo anterior durante años eran temas que se hablaban en todos los foros académicos vinculados a la materia en donde se alertaba de la urgente necesidad de proponer esquemas que propiciaran que el marco jurídico de la transparencia y el acceso a la información en el momento de su implementación no produjera los efectos nocivos que estaba produciendo.

En el camino, durante el año 2011, es importante referir que en México se produce una importantísima reforma en materia de derechos humanos. Esta reforma abre, entre otras cosas una nueva manera de entender los convenios internacionales en materia de derechos humanos trayendo a nuestro ordenamiento jurídico no sólo una apertura hacia ellos sino toda una tradición de interpretación constitucional conforme a los principios que se recogían en dichos instrumentos⁵⁶.

Con todo este itinerario la urgencia por volver a reformar el sistema de transparencia y acceso a la información en México se volvió central. Aún y cuando el texto de la Constitución lo contemplaba y desarrollaba y aún y cuando la reforma de derechos humanos permitía un mayor activismo judicial en la materia, lo cierto es que existía un profundo desorden en cuanto su aplicación. Así, llegamos a una nueva reforma constitucional del año 2014 que abriría la puerta para trabajar la Ley General del año 2015, en donde se recogen todas estas preocupaciones tratándose de resolver.

c) Los problemas concretos que enfrentaría una Ley General de Transparencia

La reforma de 2014 pretendía atender ya en concreto las siguientes problemáticas.

- a) «En el país existían 3 distintos procedimientos para sancionar incumplimientos: 1) de forma directa, 2) con vista a los órganos de control y 3) mixta (ambas formas).

⁵⁵ Gaceta Parlamentaria Cámara de Diputados, núm. 2207-II, martes 6 de marzo de 2007. Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo sexto de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

⁵⁶ Cfr. OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano", en PES-CHARD, *op. cit.*, pág. 17. De igual manera se recomienda el trabajo de Saúl López Noriega en donde describe de manera atinada como la transparencia y el derecho de acceso a la información en México se alinean con la reforma en materia de derechos humanos del año 2011. Cfr. LOPEZ NORIEGA, Saúl, "Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos", INAI, *Cuadernos de transparencia*, 22, México, 2015.

- b) La mayoría de los órganos garantes no evaluaban el cumplimiento de la ley de forma sistemática y con criterios específicos.
- c) La mayor parte de los órganos garantes no contaban con programas integrales de capacitación para servidores públicos.
- d) Solo 11 entidades federativas de las 31 contaban con ley específica de protección de datos personales, además de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
- e) El presupuesto asignado a los órganos garantes era muy dispar, mientras unos órganos reciben entre 1.79 y 2.16 pesos por habitante, otros recibían más de 20 pesos.
- f) Respecto a las solicitudes de información, en 2013 solo cinco entidades concentraron el 63.5% del total de solicitudes; en cambio, 18 estados (la mitad) apenas alcanzaron el 17.1% del total.
- g) El porcentaje de solicitudes con recursos de revisión oscilaba entre el rango de 0.1% y 18.2% (en 2013)»⁵⁷.

Como podemos observar la implementación de toda la legislación en materia de transparencia por el país era completamente desigual y generaba muchas anomalías y diferencias. Estas diferencias producían efectos de desigualdad en cuanto al ejercicio del derecho de acceso que se fueron volviendo muy notorios con el paso del tiempo.

Se volvió sistemático el escuchar constantes quejas de los órganos garantes estatales sobre la intromisión del gobierno local respecto a la resolución de recursos de revisión o bien a partir del no cumplimiento de sus resoluciones violentando sistemáticamente la autonomía operativa, de gestión y decisión que todo órgano garante debe poseer⁵⁸.

Para ello el primer paso era lograr una nueva modificación constitucional que abriera la puerta para.

- a) El fortalecimiento del órgano garante federal en el cual se liberara por completo del Ejecutivo Federal en cuanto a la designación de sus integrantes y que se incluyera la facultad de poder interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Federación⁵⁹.
- b) El fortalecimiento de los órganos garantes de los Estados para poder gozar de un mayor marco de autonomía respecto a los gobiernos estatales⁶⁰.
- c) La inclusión de otros sujetos obligados como partidos políticos, sindicatos o personas físicas y morales que ejerzan gasto público⁶¹.
- d) La coordinación entre órganos garantes locales y el federal⁶².
- e) La creación del Sistema Nacional de transparencia⁶³.

Con esta importante reforma se pretendía abatir esas diferencias que hacían un ejercicio diferenciado del derecho de acceso a la información teniendo como eje central el fortalecimiento de los órganos garantes y sobre todo un esquema de coordinación sobre diversos criterios y procedimientos en la materia. Esta reforma constitucional abriría la puerta al Sistema Nacional de Transparencia que tendría como primer elemento de publicidad la Plataforma Nacional de Transparencia.

De igual manera había un descontento social sobre algunos «paraísos de opacidad» en donde toda la construcción anterior del sistema no irradiaba su luz. Así por ejemplo sindicatos que recibían estímulos del Estado o los mismos partidos políticos que si bien es cierto participaban de la transparencia a partir de un intermediario generaban mucha suspicacia sobre el manejo del dinero público⁶⁴. Ya ni hablar sobre

⁵⁷ Cfr. GUERRA FORD, Oscar Mauricio, *Reforma Constitucional de Transparencia y sus leyes reglamentarias*, IFAI, Documento de trabajo – presentación, México, 2015. Este documento puede ser localizado en línea en la dirección: http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Reforma%20y%20leyes%20grales_OMGF_230415.pdf. consultado por última vez por el autor de este trabajo el día 31 de Agosto del año 2016.

⁵⁸ Cfr. LOPEZ AYLLON, Sergio, *op. cit.*, pág. 57. Es interesante como el autor refiere como una de las características vitales de estos órganos garantes a la independencia. Así refiere que la independencia del órgano garante es «...un mandato claro que busca asegurar la imparcialidad de sus decisiones e impedir la subordinación –jurídica, orgánica o política– a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia. Para asegurar esta independencia, la Constitución les otorga tres autonomías específicas: operativa, de gestión y de decisión».

⁵⁹ Cfr. GUERRA FORD, *op. cit.*, pág. 20.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Cfr. PESCHARD, Jaqueline, "Transparencia y partidos políticos", *Cuadernos de transparencia*, 08, IFAI, México 2007, pág. 34. Así, refiere la autora que «La transparencia de los flujos de dinero en la política es esencial para ventilar las malas prácticas, y para

los fideicomisos públicos los cuales amparados por el secreto bancario impedían observar el uso y destino de recursos del erario generando en muchos casos la utilización de la discrecionalidad del gobierno en turno.

III. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA PARA TODOS

a) Primer reto: Superar el fantasma del centralismo

Con los problemas planteados en las líneas anteriores el proceso constitucional-legislativo sería sumamente complejo empezando por el miedo descrito con anterioridad a que el sistema de transparencia fuera señalado como un acto de la autoridad federal controlador y que pretendiera nulificar los esfuerzos que, en las entidades federativas, se estaban realizando⁶⁵. Para ello era necesario que el llamado Sistema Nacional de Transparencia conjuntara los esfuerzos de todos y que tuviera como finalidad la mejora de prácticas y procedimientos en la materia con el único fin de garantizar de manera homogénea al ciudadano de todo el país el derecho de acceso a la información y la información pública que se transparentaba como obligación.

En ese sentido el fantasma del centralismo comenzó a disiparse a partir del marco competencial propuesto para el INAI así como el diseño institucional del sistema nacional de transparencia en donde participaban todos los órganos garantes del país. Para el primer caso, la autoridad federal sólo quedaría limitada a fungir como un segundo nivel de los recursos de revisión presentados por los particulares en los órganos garantes de las entidades federativas⁶⁶. A ello dentro del sistema se le conoce como recurso de inconformidad. Con este recurso es claro que se buscaba por un lado homogeneizar criterios respecto a la clasificación de la información pero también librar a los órganos garantes de las entidades federativas de la permanente presión de los órganos de gobierno en las mismas.

Si bien es cierto era un claro fortalecimiento competencial del órgano federal, por las circunstancias que hemos descrito con anterioridad respecto a las entidades federativas, se entendió que de no lograr este consenso el futuro de la garantía del derecho de acceso a la información estaría encaminado al fracaso. Así, aún y cuando hubo reticencias, se pudieron superar bajo la óptica de una mejor implementación y garantía del derecho.

b) Más información pública en posesión del ciudadano

Si bien es cierto desde que se construyó el sistema de transparencia mexicano se acompañó al mismo del Principio de Máxima Publicidad el cual supone un grado mayúsculo de publicidad del Estado, también es cierto que con el diseño de la legislación federal que estuvo vigente los primeros años de vida del sistema y que orientó a todas las legislaciones estatales, sólo se contemplaron diecisiete obligaciones de transparencia, las cuales pretendían abarcar todo el quehacer de los sujetos obligados.

Con el pasar de los años y la experiencia que todos los órganos garantes del país, México se dio cuenta que era insuficiente una regulación de dichas obligaciones de la manera en la que se había realizado. En ese sentido el primer tema que debió ordenarse era una distinción simple que consistía en determinar cuales son las obligaciones comunes a todos los sujetos obligados y cuales son obligaciones específicas de los mismos sujetos. Así, la Ley General propuso un total de 170 obligaciones de transparencia de las cuales 48 fueron comunes y 122 fueron ya de carácter específico dependiendo del sector en el que se encuentren los sujetos⁶⁷.

Este cambio sustancial propicia un mayor y mejor orden en todos los niveles de gobierno y sobre todo genera un impedimento de evasión por parte de los sujetos obligados. Era común escuchar a estos sujetos referir sobre determinada información que no era susceptible de transparencia pues no encontraban fun-

desde ahí, desalentarlas; para identificar a los donantes ocultos o a las contribuciones ilegales, como las provenientes del narcotráfico o del crimen organizado que de nueva cuenta fomentan la corrupción y socavan el estado de derecho».

⁶⁵ CIRIO, Claudio, *La amenaza al Sistema Nacional de Transparencia*, RRC-CIDE, México 2015. Consultado en línea por última vez el día 28 de septiembre de 2016. <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-amenaza-al-sistema-nacional-de-transparencia/>.

⁶⁶ Así lo refiere el texto de la Ley General de Transparencia y acceso a la información en su artículo 159. «Tratándose de las resoluciones a los recursos de revisión de los Organismos garantes de las Entidades Federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el Instituto o ante el Poder Judicial de la Federación».

⁶⁷ GUERRA FORD, *op. cit.*, pág. 27.

damento legal que los obligará. Esto hoy en México se ha superado no sólo por el incremento sustancial de obligaciones de transparencia sino también por la inclusión en la Ley General de lo que se denominó «transparencia proactiva»⁶⁸.

A la par, es importante referir que este incremento de publicidad estatal abre inclusive la puerta en determinados casos a aspectos que antes quedaban vedados por la confidencialidad de la investigación ministerial o bien por la secrecía del expediente judicial. Nos referimos a los casos concretos de las violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción. En estos tres no se podrá invocar el carácter reservado de la información⁶⁹ De igual manera en la misma ley se precisaron conceptos tales como seguridad nacional y estabilidad financiera par impedir la ambigüedad y que ello pudiera generar situaciones de opacidad amparadas por un inadecuado fraseo de la ley⁷⁰

c) La concreción del acceso universal homogéneo: Plataforma Nacional de Transparencia

Todo lo que hemos descrito en los apartados anteriores podría seguir generando los mismos vicios que se pretendían superar si no se generaba a la par un mecanismo que permitiera visualizar a todos la concreción del principio de máxima publicidad. En ese sentido el Sistema Nacional de Transparencia no sólo permitiría un diálogo abierto entre todos los participantes para un mejor desarrollo de la política pública en la materia sino también tendría como tarea fundamental concretar dicho diálogo en avances de la garantía de ese derecho. Para ello se crea la Plataforma Nacional de Transparencia.

Dicha plataforma como medio tecnológico logra el ideal de toda esta reforma. Conjuntar en un mismo espacio (en este caso virtual) los aspectos más relevantes que todo ciudadano puede necesitar para expandir al máximo sus derechos de acceder a la información y de recibir información⁷¹. Para ello, dicha plataforma conjunta cuatro elementos fundamentales:

- a) Sistema de solicitudes de acceso a la información.
- b) Sistema de gestión de medios de impugnación.
- c) Sistema de portales de obligaciones de transparencia.
- d) Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

En una sola plataforma el ciudadano podrá verificar de manera uniforme toda la información que de manera obligada tendrá que transparentar los llamados sujetos obligados de todo el país. Esto es un avance sustancial respecto a la tesis central de este artículo que es la homogenización. En el pasado si un ciudadano pretendía buscar información de diversos sujetos obligados en el país tenía que enfrentarse a la pulverización de procedimientos para transparentar la información y ya ni hablar de que en muchas realidades de las entidades federativas los portales de transparencia eran un desastre. Ahora la Plataforma impone un modelo único y concentra la información de todos.

A la par la plataforma desarrolla dos sistemas muy importantes: por un lado un sistema de gestión de medios de impugnación y por otro un sistema de solicitudes de información. Esto significa que desde la misma plataforma los ciudadanos de todo el país podrán presentar sus solicitudes de acceso y sus recursos de revisión en materia de transparencia de manera homogénea permitiendo ello no encontrarse con regímenes diferenciados para la tramitación tanto de solicitudes como de recursos. La plataforma permite que desde un mismo espacio se puedan gestionar tanto solicitudes de acceso como recursos de revisión en todas las entidades de la República y en todos los niveles competenciales y además bajo procedimientos estandarizados. Todo lo anterior trae beneficios notables para una mejor vivencia y sobre todo garantía del derecho de acceso a la información pública.

⁶⁸ Por transparencia proactiva entendemos aquella diseñada para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la presente Ley. Así lo refiere el artículo 56 de la Ley General.

⁶⁹ Así lo refiere la ley General en su artículo 115. «No podrá invocarse el carácter de reservado cuando: I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables».

⁷⁰ Cfr. GUERRA FORD, *op. cit.*, pág. 27.

⁷¹ Es importante hacer esta distinción entre acceder y recibir pues como sabemos en toda la doctrina de la Corte Iberoamericana de derechos humanos, ambos derechos son derivados de la libertad de expresión y se manifiestan como facultades de la misma pero operan de manera diversa en el enramado de las libertades informativas. Al respecto se recomienda el documento: OEA, *Marco Jurídico Iberoamericano de la libertad de expresión*, CIDH, 2010.

IV. ¿A MAYOR ACCESO A LA INFORMACIÓN, MEJORES CIUDADANOS Y MEJOR GOBIERNO?

El muestreo que hemos hecho en este apartado sólo es indicativo de los temas que nos parecieran los más relevantes pues hubo otros que se sumaron a esta importante reforma que permitió la homogenización del derecho de acceso a la información y por supuesto, como consecuencia una mejor garantía. Hoy según el *Centre for law and democracy* en el *Global Right Information Rating* coloca a México como número uno en materia de legislación que potencia la transparencia⁷².

Ante dicha transformación habría que preguntarnos entonces ¿Cuál es la razón por la cual México sigue presentándose como un país donde hay una tasa alta de corrupción⁷³ según los datos internacionales arrojados por organizaciones no gubernamentales que siguen las pistas sobre los países más corruptos.

La respuesta se encuentra en el diseño mismo del sistema mexicano: Mayor transparencia no significa necesariamente mejor rendición de cuentas. La transparencia es sólo una parte de la rendición de cuentas la cual debe venir siempre acompañada de procesos de fiscalización y de procesos de anticorrupción. Proponer un sistema de rendición de cuentas en donde la única figura concreta sea la política de transparencia o el derecho de acceso a la información es dejar cojo al mismo sistema.

Una adecuada implementación de rendición de cuentas para tener un eficaz control ciudadano del quehacer gubernativo se encontrará depositado en los tres apartados mencionados anteriormente pues de lo contrario pasará lo que ha venido sucediendo en México en los últimos años, es decir tener leyes de avanzada en materia de transparencia y seguir viviendo un clima de impunidad respecto a actos de gobierno completamente deleznable por corruptos.

A la par de lo anterior, la llamada socialización de la política de transparencia y del derecho de acceso a la información se ha visto menoscabada en México por la disparidad en cuanto a procedimientos, criterios y selección de autoridades que garanticen e impulsen la política. Lo que apareció como una novedad en el 2001⁷⁴ se ha visto afectado por un desencanto de la población que observa a la transparencia como un discurso vacío al seguir resintiendo los efectos de la impunidad cuando existen casos de corrupción. No es gratuito que el Estado Mexicano haya apuntalado en los últimos dos años políticas tendientes a un mejor sistema de fiscalización y a un mejor y más eficaz sistema anticorrupción donde la impunidad sea erradicada. Veremos si esto puede acompañar al sistema de transparencia estando a la altura del mismo.

De igual manera es importante recalcar que los mecanismos de acceso a la información y la obligación de transparencia siguen teniendo un bajo impacto en la dinámica social en clave de utilización del ciudadano «de a pie». Esto significa que teniendo legislación de primera dicho ciudadano no acaba de familiarizarse con el sistema como un mecanismo que le ayude a tomar mejores decisiones públicas. El error del Estado Mexicano en este tenor sigue siendo que la transparencia de la información debe quedarse sólo en ese nivel y no existen, al menos en los últimos esfuerzos, indicativos que nos permitan suponer que ello cambiara. Transparentar información de nada basta si no logramos convertir esa información en conocimiento.

Lo anterior es el siguiente nivel de la información transparente. El ciudadano ha obtenido un triunfo significativo en cuanto la publicidad de la información estatal pero hoy ese ciudadano, ante el maremoto de información, no tiene herramientas para traducir la misma en un conocimiento asertivo. En poco tiempo México pasará de tener una ley de avanzada y catalogada como número uno en el mundo a ser un ejercicio mediocre de transparencia que no le otorga un valor agregado a su información traduciéndola en conocimiento útil para el ciudadano.

CONCLUSIONES

El derecho de acceso a la información es un derecho que abona a la construcción del espacio público. Sin este derecho el ciudadano quedaría sin la posibilidad de acudir directamente a la fuente original de la información quedando a merced de los intermediarios de la misma. Sin este derecho pensar en una opinión pública activa, deliberante, crítica y dialogante sería una mera ilusión.

⁷² Consultado en <http://www.rti-rating.org/>. Última fecha de visita fue el 29 de septiembre de 2016.

⁷³ Según el Informe sobre la percepción de la corrupción 2015 publicado por Transparencia Internacional en el 2016, México sólo obtuvo 35 puntos sobre 100 en materia de corrupción colocándose en niveles críticos referidos a esta actividad. <http://www.transparencya.org/cpi2015#map-container> consultado por última ocasión el día 29 de septiembre del 2016.

⁷⁴ No sólo como una novedad graciosa, sino como un movimiento intelectual, social y político. Cfr. PLA LUNA, *op. cit.*, pág. 49 y ss.

El derecho de acceso a la información posibilita una sociedad democrática abierta en donde el titular del derecho encuentra una herramienta lo suficientemente fuerte y protegida para vincularse con los asuntos públicos. Una herramienta construida para protegerlo en lo individual y potenciar su espíritu comunitario. Una herramienta vinculada y construida sobre principios que orientan su actuar para la consecución de un mejor y mayor desenvolvimiento en lo público.

Se observa un crecimiento similar de la transparencia y el acceso a la información en toda la región Iberoamericana a partir de principios y procedimientos comunes que en mayor o menor medida se asientan en los cuerpos legislativos de todos los países.

Se presenta como caso de estudio la evolución del sistema de transparencia y del derecho de acceso a la información en México en los últimos quince años a partir del concepto de homogenización de procedimientos en donde hemos visto que, a pesar de ser un largo recorrido, al menos en papel, aquel país ha logrado una ley modelo que puede servir de orientación a otros países.

Se destacó la importancia de la reforma constitucional de 2014 y de la consecuente Ley General de Transparencia en dicha homogenización pues ambas permitieron superar la crisis que vivía la materia potenciando un nuevo marco jurídico más completo y como mejores posibilidades de garantizar el derecho de acceso a la información.

De igual manera observamos que en México la mejora del sistema de transparencia no viene acompañada de una mejora en cuanto a la reducción de los niveles de corrupción en función de un asimétrico trabajo en materia de la integralidad de la rendición de cuentas encontrándonos con un papel protagónico en materia de transparencia pero con un bajo nivel o casi inexistente en materia de fiscalización y anticorrupción.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENDRT, Hannah, *La condición Humana*, Paidós, Madrid.
- AZURMENDI, Ana, “La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: La influencia del tribunal europeo de derechos del hombre”, en TENORIO CUETO, Guillermo, *La libertad de expresión y sus fronteras contemporáneas*, Porrúa-UP, México, 2007.
- BALTAZAR MACÍAS, Atzimba, GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo, “El Instituto Federal de acceso a la información pública: La construcción institucional”, en CONCHA CANTÚ, Hugo, *et al. (coords.)*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, IIJ-UNAM, México, 2005.
- BUSTILLOS ROQUEÑI, Jorge, “Máxima publicidad y reserva de la información como excepción”, en CARBONELL, Miguel, *Hacia una democracia de contenidos. La reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM-IFAI-INFODF, México, 2007.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos”, en PESCHARD, Jacqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, INAI, México, 2015.
- CIRIO, Claudio, *La amenaza al Sistema Nacional de Transparencia*, RRC-CIDE, México 2015. Consultado en línea por última vez el día 28 de septiembre de 2016. <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-amenaza-al-sistema-nacional-de-transparencia/>.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (et al.), *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación. (Sentencias 1836-2001)*, Porrúa, México, 2002.
- FAÚNDEZ LEDEZMA, *Los límites de la libertad de expresión*, IIJ-UNAM, México, 2004.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- GUERRA FORD, Oscar Mauricio, *Reforma Constitucional de Transparencia y sus leyes reglamentarias*, IFAI, Documento de trabajo – presentación, México, 2015. Este documento puede ser localizado en línea en la dirección: http://inicio.ifai.org.mx/presentaciones/Present_Reforma%20y%20leyes%20grales_OMGF_230415.pdf consultado por última vez por el autor de este trabajo el día 31 de Agosto del año 2016.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo Ángel, “El acceso a la información pública – Una doble mirada convencional y del derecho argentino”, en VALIM, Rafael, et al. (coords.), *Acesso à informação pública*, FORUM, Belo Horizonte, 2015.
- HABERMAS, Jürgen, *Historia y crítica de la opinión pública*, Gili, Barcelona, 2004.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, *La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: Una perspectiva desde el Ejecutivo Federal*, IIJ UNAM, México, 2004.
- , “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 60 de la Constitución mexicana”, *Cuadernos de transparencia*, INAI, México 2015.
- , *Democracia y Acceso a la Información*, Colección de cuadernos Divulgación sobre Aspectos doctrinarios de la Justicia electoral, núm. 9, edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

- LOPEZ NORIEGA, Saúl, "Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos", INAI, *Cuadernos de transparencia* 22, México, 2015.
- LUNA PLA, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, IIJ UNAM, México, 2009.
- MARISCAL, Jaqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México*, INAI, México, 2015.
- NAVA GOMAR, Salvador, "Información Reservada", en VILLANUEVA, Ernesto y LUNA PLA, Issa, *Derecho de acceso a la información pública. Valoraciones iniciales*, IIJ-UNAM, México, 2004.
- NOELLE-NEUMANN, Elizabeth, *La espiral del silencio. Opinión pública nuestra piel social*. PAIDOS, Buenos Aires, 1995.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano", en PESCHARD, Jacqueline, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, INAI, México, 2015.
- PESCHARD, Jacqueline, "Transparencia y partidos políticos", *Cuadernos de transparencia*, 08, IFAI, México 2007, pág. 34.
- PESCHARD MARISCAL, Jacqueline, "A diez años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía", en PESCHARD MARISCAL, Jacqueline (coord.), *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*, INAI, México, 2015.
- ROMERO COLOMA, Aurelia María, *Derecho a la Información y libertad de Expresión*, edit. Bosh, Barcelona, 1984.
- SAHUÍ, Alejandro, *Razón, espacio público en Habermas, Arendt y Rawls*, Fontamara, México.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *La teoría de la razón de Estado y la administración pública*, PyV editores, México, 1993.
- VALDERRAMA CABRERA, Marcela, *La reconstrucción de la información*, Tesis de grado de Maestría en Derecho Administrativo, Universidad Panamericana, México, 2014.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Temas selectos de derecho de la información*, IIJ-UNAM, México, 2004.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, IIJ-UNAM, México, 2003.
- WEBER, Max, *¿Qué es la burocracia?*, Ediciones Coyoacán, México, 2004.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gomes Lund y otros vs Brasil*, parr. núm. 202.

Documentos internacionales

- CIDH, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales*, Relatoría especial para la libertad de expresión. OEA, 2012.
- CIDH, *Caso Gomez Lund y otros vs Brasil*, de 24 de noviembre de 2010.
- CIDH, caso *Claude Reyes vs Chile*, parr. n.º 77.
- IFAI, *Información, accesibilidad, diversidad e interacción*, México, 2011.
- OEA, *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales*, Relatoría especial para la libertad de expresión – CIDH, 2012.
- OEA, *Marco jurídico interamericano de la libertad de expresión*, Relatoría especial para la libertad de expresión, OEA, 2010.

Otros documentos consultados

- Marco metodológico del IFAI del año 2002.
- OEA, *Marco Jurídico Iberoamericano de la libertad de expresión*, CIDH, 2010.
- Ranking de legislación de transparencia. <http://www.rti-rating.org/>. Última fecha de visita fue el 29 de septiembre de 2016.
- Informe sobre la percepción de la corrupción 2015 publicado por Transparencia Internacional en el 2016. <http://www.transparency.org/cpi2015#map-container> consultado por última ocasión el día 29 de septiembre del 2016.



Una política educativa errática. El modelo de las enseñanzas artísticas de música

The spanisti music education: inconsistent educational policies

Reyes Marzal Raga
Universitat de València
reyes.marzal@uv.es

RESUMEN

El marco regulador escogido por nuestro legislador para las enseñanzas artísticas de música responde a un modelo de política educativa muy singular. En el presente artículo exponemos algunas de las bases, que se proyectan sobre la conformación de las enseñanzas y títulos que las refrendan, sobre el profesorado que las imparte y sobre las distintas opciones organizativas escogidas para los establecimientos docentes. Todo ello nos permite identificar los elementos sobre los que se ha construido este armazón educativo, señalando cuáles son las disfunciones que se producen dentro del sistema general.

PALABRAS CLAVE

Política educativa, Intervención pública sobre la educación, Enseñanzas Artísticas, Derecho administrativo.

ABSTRACT

The regulatory framework chosen by the legislator regarding the studies of the arts and music is based on a very singular educational policy. In the article below we will present some of the basics on which the teaching and qualifications of these disciplines are built, alongside with the teachers who teach them and the different options for the educational centres chosen for that purpose. Thus, we can identify the elements upon which this educational infrastructure lies, underlining the dysfunctional aspects created within the general educational system.

KEYWORDS

Educational policy, Public intervention on education, Artistic and musical studies, Administrative law.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ESTRUCTURA DE LAS ENSEÑANZAS MUSICALES. 1. LA DIVISIÓN ENTRE ENSEÑANZAS MUSICALES REGLADAS Y NO REGLADAS. 2. UN MODELO EDUCATIVO COMPRENSIVO DE TODOS LOS NIVELES DE ENSEÑANZA MUSICAL. 3. LOS ESTUDIOS SUPERIORES DE MÚSICA COMO PARTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. 4. UN MODELO FLEXIBLE EN LA REGULACIÓN ACADÉMICA. III. LAS SINGULARIDADES DEL PROFESORADO QUE IMPARTE LAS ENSEÑANZAS MUSICALES. IV. LOS TÍTULOS OFICIALES DE MÚSICA Y SUS EFECTOS ACADÉMICOS Y PROFESIONALES. 1. LA DECLARACIÓN DE EQUIVALENCIA COMO MEDIDA PARA FACILITAR LA COHESIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO GENERAL. 2. LAS DIFICULTADES EN LA DETERMINACIÓN DEL ALCANCE ACADÉMICO Y/O PROFESIONAL DE LOS TÍTULOS QUE REFRENDAN LAS ENSEÑANZAS MUSICALES. V. LA ORGANIZACIÓN DE LOS CENTROS DOCENTES. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La regulación dispuesta para las enseñanzas artísticas de música traduce un determinado modelo educativo. Su integración en el sistema educativo general fue un hito legislativo conseguido por la Ley Orgánica 1/1990, General del Sistema Educativo, que en esencia se mantiene todavía hoy con ciertas singularidades en su ordenación académica, en su profesorado, en el alcance académico y/o profesional de que se dota a los títulos oficiales que refrendan la superación de estas enseñanzas y en la organización administrativa de los centros donde se imparten. Sobre estos cuatro ámbitos pretendemos identificar algunos de los aspectos regulatorios conflictivos, mostrando así cuál ha sido la política educativa escogida por el legislador y cuáles pueden ser los retos que en el futuro deben afrontarse. Pero también la exposición nos permitirá mostrar el alcance de la competencia estatal en este ámbito educativo, que puede llegar a un cierto nivel de desregulación desconocido hasta el momento, y las posibilidades que la descentralización administrativa ofrece a las Comunidades Autónomas para el desarrollo de este tipo de enseñanza. Como podrá advertirse en la exposición que mostramos, no existe un criterio sólido y bien anclado para acoger estas enseñanzas dentro del sistema educativo general, y la posición en que se encuentran los estudios superiores de música como parte de la educación superior pero fuera de la Universidad no hace sino acrecentar un modelo educativo errático.

II. LA ESTRUCTURA DE LAS ENSEÑANZAS MUSICALES

La primera de las cuestiones que debe abordarse es el grado de intervención pública que se pretende sobre este tipo de enseñanzas dentro del armazón educativo. La cuestión ha sido resuelta de muy distintas maneras a lo largo de toda la evolución normativa aunque a los efectos de nuestra exposición vamos a partir de un momento legislativo reciente. Como sabemos, no es hasta la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) cuando se integran estas enseñanzas dentro del sistema educativo general, pues hasta la fecha se regulaban a través de las correspondientes reglamentaciones especiales sin que, por otra parte, pueda oponerse tacha de legalidad a esta regulación dado el distinto alcance de la ley en los períodos anteriores a la aprobación de la Constitución de 1978¹.

Esta misma previsión recoge la actual Ley 2/2006, de 3 de mayo, Orgánica de Educación (LOE) consolidando así su posicionamiento en el sistema educativo general a través de una singular ordenación, de la que pretendemos extraer consecuencias jurídicas. Las enseñanzas musicales se consideran Enseñanzas artísticas (artículo 3.2 g) LOE), junto a las enseñanzas de danza, artes plásticas y diseño, arte dramático, conservación y restauración. También son Enseñanzas de régimen especial, al igual que las de idiomas y las deportivas (artículo 3.6 LOE) y forman parte de la Educación superior, para el caso de los Estudios superiores de música (artículo 45 y sgtes. LOE), junto con la enseñanza universitaria, las demás enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior (artículo 3.5 LOE). Pero por encima de todos estos calificativos otea un criterio superior, que permite distinguir entre enseñanzas musicales regladas y no regladas, y dentro de éstas una estructura gradual en atención a sus distintos niveles de enseñanza (elemental, profesional y superior).

1. La división entre enseñanzas musicales regladas y no regladas

De inicio, la ordenación legislativa de las enseñanzas musicales parte de una división conceptual que traduce un determinado modelo pedagógico y permite una distinción entre lo que coloquialmente conocemos como enseñanzas regladas y no regladas, aunque dicha expresión no se recoge en ningún texto legislativo –pese a las Enmiendas presentadas en el trámite parlamentario de la LOE– ni tampoco puede llevarnos a una interpretación literal del término, pues en ningún caso las denominadas enseñanzas no regladas de música carecen de regulación².

¹ Como ha dicho el Tribunal Constitucional, no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular disposiciones reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía de acuerdo con el Derecho anterior, especialmente cuando la fuente de Derecho que se cuestiona se produjo respetando el sistema de creación jurídica vigente entonces (STC 11/1981).

² La referencia a enseñanzas regladas y no regladas fue propuesta en el Proyecto de LOE (Enmienda núm. 805 al artículo 45 del Proyecto de LOE, presentada por el Grupo Parlamentario Popular), aunque finalmente no prosperó en el texto definitivo de la LOE y

En efecto, es a partir de la LOGSE cuando se introduce un sistema de formación musical dual a través de la distinción entre enseñanzas regladas y no regladas de música. La LOE mantiene esta diferenciación y por tanto el modelo pedagógico que la sustenta, basado en la definición de unas enseñanzas musicales que se integran en el sistema educativo general (regladas) y para las cuales fija una regulación coherente con las demás enseñanzas del sistema (por ejemplo, se prevé la existencia de convalidaciones, de medidas para facilitar la simultaneidad de estudios, se han diseñado unos títulos oficiales con efectos académicos y/o profesionales, etc); junto a otras enseñanzas musicales que no forman parte del sistema (no regladas) pero sobre las cuales la ley también ha querido pronunciarse limitando esta posibilidad a ciertos niveles de enseñanza (elemental y profesional), impidiendo la obtención de títulos oficiales con validez académica o profesional, y atribuyendo su impartición a escuelas específicas, con organización y estructura diferentes y sin limitación de edad (artículo 48.3 LOE).

En verdad, nada puede oponerse a este modelo regulatorio aunque convendría formular algunas precisiones para su comprensión. En primer lugar, hemos asumido sin crítica alguna el término regladas/no regladas, cuando es obvio que aun respecto de estas últimas existe una regulación que desde la LOE queda en manos de las Comunidades Autónomas y se sujeta al límite estatal negativo establecido en el citado artículo 48.3 LOE (que no conduzcan a títulos con validez, que se cursen en escuelas específicas...). Por ello, nos parecería más apropiada la referencia a enseñanzas oficiales y no oficiales pues, a nuestro parecer, este término expresa con mayor propiedad los elementos que identifican el modelo educativo que subyace, y diluye el concepto de enseñanza reglada o no que, de acuerdo con la STC 147/1992, ha de referirse a aquellas enseñanzas que aun reguladas en sus distintos niveles y regímenes y aunque su culminación pudiera dar lugar a la expedición de diplomas, difícilmente éstos podrían ser materialmente calificados como títulos académicos o profesionales con valor habilitante en los términos en que la propia legislación estatal los define.

Por otra parte, ya hemos avanzado que en modo alguno las denominadas enseñanzas no regladas carecen de reglamentación. Por ello, en verdad no estamos ante un supuesto de desregulación educativa (Caballero Sánchez, 2014:51) y baste con observar las correspondientes regulaciones autonómicas para advertir la férrea reglamentación autonómica que en algunos casos se ha previsto para estas enseñanzas no regladas en los aspectos académicos (asignaturas, horarios...), en el profesorado que puede impartirlas por referencia a la posesión de ciertos títulos oficiales³, y sobre los centros educativos (espacios mínimos, tipo de aulas...), que se someten a intervención administrativa a través de la autorización de apertura y funcionamiento (Díaz Lema, 1994:441-462).

A nuestro juicio, esta situación desvirtúa la esencia de estas enseñanzas no regladas y evidencia una clara desviación de poder en la intervención pública, en la medida en que el propio legislador facilita que la ordenación establecida por las correspondientes Administraciones educativas se separe de la finalidad prevista por la ley con carácter general para estas enseñanzas de música, encaminada a garantizar una formación amateur. Y es patente que con esta posibilidad más bien la regulación autonómica se dirige a satisfacer la demanda que, por distintos motivos pero fundamentalmente por las restricciones económicas, no puede cubrir el servicio público de la educación musical.

2. Un modelo educativo comprensivo de todos los niveles de enseñanza musical

Centrando la atención en las enseñanzas regladas de música, nos encontramos ante una ordenación de estas enseñanzas como parte del sistema educativo general e inclusiva de todos los grados o niveles en que pueden dividirse estos estudios (elemental, profesional y superior). Se mantiene así la coherencia del siste-

tampoco se introdujo en la modificación que incorporó la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

³ Por ejemplo, véase la Ley 2/1998, de 12 de mayo, valenciana de la música, cuyo artículo 20 exige al profesorado de las escuelas de música estar en posesión, como mínimo, del título profesional correspondiente al grado medio de música, aunque los ámbitos de formación musical complementaria y actividades de conjunto podrán estar a cargo de profesores cuya titulación específica corresponda a otra materia. Por su parte, el artículo 23 del Decreto 289/1992, de 27 de octubre, por el que se regulan las normas básicas por las que se regirán la creación y funcionamiento de los centros de enseñanza musical específica, no reglada, Escuelas de Música, en la Comunidad Autónoma de Euskadi se refiere a este Título y además al Título Superior del Plan-66 y de la LOGSE, entre otros, en función de los niveles de enseñanza que se impartan. Y el Decreto foral 421/1992, de 21 de diciembre, por el que se establecen las normas básicas por las que se regirá la creación y funcionamiento de las Escuelas de Música y Danza de Navarra se refiere a la posesión del título de grado medio de música (artículo 12) aunque para las especialidades en las que no exista legalmente titulación específica se valorará la adecuación de otras titulaciones, certificados y otros méritos (artículo 13).

ma educativo general, integrador de todas las enseñanzas, y además se zanja la polémica que ya desde la LOGSE se había puesto sobre la mesa en relación con la eliminación de este nivel de enseñanza elemental (*Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo*, 1989: 178-179), aunque desde entonces hasta hoy y por distintas razones las tensiones sobre su posicionamiento en el sistema educativo siguen latentes.

Hasta hoy, la ley apuesta por mantener este nivel de enseñanza elemental dentro del sistema educativo general, garantizando así la prestación del servicio público que, de otro modo, podría verse fagocitado por la regulación autonómica que cada territorio estableciera para las enseñanzas no regladas de música. Ahora bien, para este primer nivel educativo no encontramos en toda la LOE ningún otro ejemplo en que la intervención estatal sea tan reducida, o más bien diríamos inexistente, si dejamos de lado que se sigue reteniendo cierta competencia en orden al profesorado que ha de impartirlo, exigiendo la posesión de una determinada titulación y además, para el caso de centros públicos, la pertenencia al Cuerpo de profesores de música y artes escénicas. La justificación se encuentra en que la LOE ha reducido el alcance de la competencia estatal para la fijación de las bases en desarrollo del derecho a la educación (artículo 149.1.30.^a CE) a través del reenvío a las Administraciones competentes para que, en uso de la competencia educativa asumida estatutariamente, establezcan para sus territorios las características y organización de las enseñanzas elementales de música. Este cambio ha de interpretarse como una muestra de la versatilidad de la norma básica (Gómez-Ferrer Morant, 1987: 23), que permite al Estado la determinación en cada momento de qué es lo básico siempre que se cumpla con los requisitos formales y materiales que la jurisprudencia constitucional exige (por todas, véanse las SSTC 69/1988, 76/1983, 214/1989, 184/2012 y 6/2013)⁴, llevada en este caso al extremo pues para este nivel de enseñanza elemental ni siquiera se aprueban los currículos mínimos, ni se fija la estructura académica que han de tener estos estudios (cursos, ciclos, grados...), y se opta por no crear ningún título académico o profesional que refrende su satisfactoria superación, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan expedir los correspondientes certificados. De este modo, cada territorio autonómico aprueba su currículo, no ya en desarrollo del currículo básico del Estado sino en su integridad dentro de los principios del sistema educativo general, establece las especialidades musicales que han de impartirse (lenguaje musical, coro, flauta, clarinete...), las condiciones de acceso a tales enseñanzas (edad, por ejemplo) y todas las demás cuestiones relacionadas con su organización (centros docentes, calendario académico...). En cierto modo, esta descentralización de las enseñanzas elementales de música, que no olvidemos son enseñanzas regladas en el sentido expuesto anteriormente, supone un acercamiento a las denominadas enseñanzas no regladas de música que, como se ha dicho, son aquellas que en sus niveles elemental y profesional podrán cursarse en escuelas específicas reguladas por las Administraciones educativas, sin que conduzcan a la obtención de títulos con validez académica o profesional, con organización y estructura diferentes y sin limitación de edad (artículo 48.3 LOE).

En cuanto a las enseñanzas profesionales de música, el modelo regulatorio escogido trata fundamentalmente de garantizar su correspondencia con las enseñanzas generales, en concreto con la educación secundaria obligatoria, en la medida en que la edad de los alumnos que las cursan coincide con esta etapa educativa. Para ello, la ley insta a las Administraciones educativas a la adopción de mecanismos encaminados a facilitar la simultaneidad entre las enseñanzas artísticas profesionales y la educación secundaria (artículo 47 LOE). Para hacer efectivo este mandato apunta la posibilidad de adoptar medidas de organización y de ordenación académica, en concreto se refiere a la regulación de convalidaciones y la creación de centros integrados, aunque no podemos obviar la desafortunada modificación introducida por la LOMCE al haber reducido la carga lectiva de la educación musical en la ESO, y consecuentemente la posibilidad de materializar medidas tales como las convalidaciones académicas que podían proyectarse hasta entonces sobre la materia o asignatura de educación musical o artística facilitando así la simultaneidad para con las enseñanzas artísticas⁵. No obstante, para la comprensión del modelo diseñado para este nivel de enseñanza, conviene apuntar algunas precisiones.

⁴ La discrecionalidad del legislador estatal a la hora de determinar el alcance de lo básico es consecuencia de la consideración material-formal de las normas básicas. La definición de lo básico constituye una operación normativa de delimitación y concreción que al legislador estatal corresponde realizar, no solo con plena adecuación al orden constitucional de distribución de competencia, sino possibilitando también a las Comunidades Autónomas una mínima certeza jurídica a fin de que puedan conocer de manera suficientemente segura el marco básico al que deben someter sus competencias. Sobre el alcance de lo básico, véanse JIMÉNEZ CAMPO, J. (1989: 39 y sgtes.) y GARCÍA MORILLO, J. (1996: 127 y sgtes.).

⁵ Buen ejemplo de esta desafortunada situación fueron las palabras de la Secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades vertidas en la Comisión de Educación y Deporte del Congreso de los Diputados, sesión núm. 6 celebrada el 27 de junio de 2012, para la reforma educativa que culminaría con la aprobación de la LOMCE. En dicha Comisión parlamentaria afirmó

En primer lugar, el precepto carece de la consideración de norma básica, de acuerdo con la calificación contenida en la Disposición final quinta de la LOE, lo cual deja un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas con competencia en materia educativa, que en este punto no se ven sometidas a la regulación estatal básica y por tanto pueden o no establecer estas medidas para facilitar la simultaneidad modulando así la implantación y desarrollo de este tipo de enseñanzas artísticas, aunque un análisis general de la regulación autonómica evidencia el firme compromiso de las distintas Comunidades Autónomas a través de la regulación de una amplia variedad de medidas de coordinación en la organización académica que incluyen, además de las previstas en la LOE (convalidaciones académicas y creación de centros integrados), otras muchas como son la fijación de horarios adecuados (sólo de mañana o sólo de tarde) o la distribución de la carga lectiva del modo más conveniente para la simultaneidad de enseñanzas en atención a las peculiaridades de cada centro docente –geográficas por ejemplo– y de sus alumnos⁶.

Por otra parte, se ha de reconocer que el precepto aboga claramente por garantizar el objetivo de integración de estas enseñanzas para con las demás del sistema educativo, aunque llama la atención que se restrinja a la simultaneidad entre las enseñanzas profesionales y la educación secundaria porque, aunque de ordinario la edad de los alumnos que cursan enseñanzas profesionales coincide con la etapa de educación secundaria, las enseñanzas profesionales de música pueden proyectarse mucho más y por tanto se requiere igualmente de medidas que faciliten la simultaneidad tanto en la etapa de bachiller como, en su caso, en la de Formación Profesional. Bien es cierto que nada impide a las Comunidades Autónomas adoptar este tipo de medidas pues como se ha dicho la norma estatal no es básica, pero lo cierto es que tras el análisis de las distintas regulaciones autonómicas podemos concluir que todas ellas siguen este mismo modelo, sin ir mucho más allá, evidenciando el escaso compromiso político para con las enseñanzas artísticas de música.

También la LOE se pronuncia sobre los estudios superiores de música, integrados en el sistema educativo general como parte de la denominada Educación superior, concepto que ha socavado las bases de la educación superior, hasta entonces limitada únicamente a la enseñanza universitaria.

3. Los estudios superiores de música como parte de la Educación Superior

Uno de los aspectos más novedosos de la LOE es la reformulación del armazón educativo dando un nuevo contenido a la Educación Superior, con un alcance hasta entonces inédito en nuestro ordenamiento. Establece el artículo 3.5 LOE que «la enseñanza universitaria, las enseñanzas artísticas superiores, la formación profesional de grado superior, las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño de grado superior y las enseñanzas deportivas de grado superior constituyen la educación superior». Esta disposición condicionará todo el diseño de estas enseñanzas dentro del sistema educativo general, creando un *tertium genus* que deja a los estudios superiores de música como parte de la educación superior pero al margen de la Universidad, y por tanto prefijando ciertas singularidades en la conformación de las enseñanzas, en la organización de los centros docentes y en el profesorado que las imparte.

En efecto, la naturaleza superior de estos estudios obliga a vincular docencia e investigación aplicada a la docencia, y así ha de interpretarse el artículo 46 LOE cuando dispone que la definición del contenido de las Enseñanzas Artísticas Superiores así como la evaluación de las mismas se hará en el contexto de la ordenación de la educación superior española en el marco europeo y con la participación del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas y, en su caso, del Consejo de Coordinación Universitaria. Y lo mismo ha de colegirse de la remisión a la suscripción de convenios con las Universidades para la organización de es-

que algunas materias, entre las cuales ha de colegirse que se encontraba la educación musical impartida en la educación secundaria obligatoria «distraen la atención» de los alumnos. Sin duda la expresión que entrecorramos es muy desafortunada y suscitó una fuerte contestación por parte de la comunidad educativa. La intervención puede consultarse en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Educación y Deporte, X Legislatura, núm. 141, Sesión 6. En línea: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/DS/CO/CO_141.pdf (consulta: abril de 2016).

⁶ Véanse a título de ejemplo la Orden 74/2014, de 1 de septiembre, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, por la que se convoca el Programa Experimental de coordinación horaria, dirigido al alumnado que cursa simultáneamente las enseñanzas profesionales de música y/o danza y la Educación Secundaria para el curso 2014/2015 (DOCV 9-9-2014), y también la Orden de 7 de julio de 2010, de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia, por la que se establecen medidas de ordenación académica para el alumnado que cursa las enseñanzas profesionales de música y de danza y las enseñanzas de régimen general (DOG 15-7-2010). El Principado de Asturias, en la Resolución de 7 de junio de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura añade a la prioridad para la admisión de alumnos otras tres medidas: la coordinación de horarios, el agrupamiento de alumnos que se encuentren simultaneando las asignaturas comunes de Bachiller y el tercer ciclo de Grado medio de música, y la constitución de grupos específicos cuando se superen los 15 alumnos.

tudios de doctorado propios de las enseñanzas artísticas, y de programas de investigación en el ámbito de las disciplinas que les sean propias (artículo 58 LOE). Pero aun siendo muy loables estas disposiciones, no suponen ninguna garantía para la conformación de las enseñanzas artísticas de música como educación superior, y tras varios años desde la promulgación de la LOE, este nivel de enseñanza sigue en la indefinición.

La consideración de estos estudios como parte de la educación superior también se proyecta sobre la organización administrativa, a la que más adelante nos referimos, pero baste ahora con señalar que en ningún caso estos centros gozarán del reconocimiento constitucional de autonomía a que se refiere el artículo 27.10 CE que, como apunta Parejo Alfonso (2001: 291-331), sólo se predica de la Universidad como organización-ordenamiento y se otorga precisamente como una verdadera garantía institucional de la Universidad para la defensa del derecho fundamental.

Lo que el modelo educativo evidencia es que la educación superior no universitaria es un concepto jurídico creado en la LOE para evitar que determinadas enseñanzas no accedan a la Universidad, seguramente por motivos presupuestarios, aunque subyacen otras dificultades fundamentalmente derivadas de la conformación de la función pública docente.

4. Un modelo flexible en la regulación académica

Para las enseñanzas elementales y profesionales de música la LOE diseña un modelo de ordenación académica muy flexible, pues permite el acceso a los distintos cursos de cada uno de los niveles e incluso a distintos niveles sin necesidad de cursar el anterior, siempre que a través de una prueba específica pueda demostrarse la aptitud musical correspondiente. También admite la matrícula en más de un curso si lo permite la capacidad de aprendizaje (artículos 49 y 50 LOE).

En términos generales, la ley traduce un modelo muy adaptado a las necesidades académicas del alumnado, sin acudir a los instrumentos que prevé el sistema educativo general para los casos de alumnos con mayores capacidades. Por ello se relajan las exigencias relativas a la edad del alumno, y como se ha dicho las relativas a la posesión de un título previo o a la superación de todos y cada uno de los cursos y niveles, de modo que la conformación de una prueba de aptitud se erige en la piedra de toque del sistema y se convierte así en el elemento basal de la intervención pública en el sistema educativo musical.

III. LAS SINGULARIDADES DEL PROFESORADO QUE IMPARTE LAS ENSEÑANZAS MUSICALES

Otra de las singularidades que caracterizan el modelo regulador escogido para las enseñanzas musicales es la existencia de unos concretos cuerpos de la función pública docente, para el caso de centros educativos de titularidad pública. En efecto, la Disposición Adicional Séptima de la LOE mantiene la existencia de dos cuerpos de la función pública docente (el Cuerpo de Profesores de música y artes y escénicas y el Cuerpo de Catedráticos de música y artes escénicas) en correspondencia con los niveles de enseñanza y centros docentes en que se imparten estas enseñanzas. Se trata de cuerpos docentes con ciertas diferencias, en concreto para con los cuerpos de la función pública universitaria (Cuerpo de Titulares y Catedráticos de Universidad y Escuelas universitarias), aunque el artículo 96.2 LOE admite que en la regulación de las enseñanzas artísticas superiores puedan incluirse otras exigencias para el profesorado que las asuma, derivadas de las condiciones de inserción de estas enseñanzas en el marco de la educación superior, en clara referencia –nos parece– a la posesión del Título de Doctor, que es lo exigido para el profesorado universitario⁷.

Pero también existen diferencias entre el Cuerpo de Profesores de música y artes escénicas y el Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, aunque la ley reconoce ciertas singularidades en su acceso⁸ y

⁷ En esta dirección parece moverse el Real Decreto 303/2010, de 15 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas artísticas reguladas en la ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, al disponer que cuando un centro de enseñanzas artísticas superiores imparta estudios de máster, al menos un 15% del personal docente que vaya a impartir dichos estudios deberá hallarse en posesión del título de Doctor.

⁸ Véase, por ejemplo, el apartado cuarto de la Disposición adicional novena de la LOE, relativa a los requisitos para el ingreso en los Cuerpos de Profesores de música y artes escénicas y de Catedráticos de música y artes escénicas. También la Disposición adicional décima, cuyo apartado cuarto se refiere en concreto al acceso en el Cuerpo de Catedráticos exigiendo para ello la pertenencia al Cuerpo de Profesores de música y artes escénicas y estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero o Grado

en la promoción, con una especial mención a la posibilidad de que los docentes del Cuerpo de Profesores de música y artes escénicas puedan desempeñar sus funciones, en su caso, en aquellas materias de las Enseñanzas Superiores de música o de la modalidad de artes del Bachillerato que se determinen (Disposición Adicional Séptima, apartado primero de la LOE). Se trata de una novedad introducida en la ley, que no hace sino asimilar las funciones de este cuerpo a las propias de los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, poniendo fin a las disfunciones que hasta el momento producía el alcance de la equivalencia de los títulos de música expedidos conforme al Decreto 2618/1966, de 10 de septiembre, en virtud del cual el Título de Profesor era equivalente al Título Superior a efectos de impartir docencia en los Conservatorios Profesionales y Elementales de música, lo cual no admitía su extensión a otros centros docentes⁹. Por ello, la modificación legislativa ha de valorarse muy positivamente.

IV. LOS TÍTULOS OFICIALES DE MÚSICA Y SUS EFECTOS ACADÉMICOS Y PROFESIONALES

También la regulación de los títulos académicos y profesionales a que conducen las enseñanzas musicales suscita algunas cuestiones jurídicas de las que podemos extraer un modelo educativo con ciertas singularidades, la primera de las cuales es la decisión de crear o no de un título oficial que refrende la superación de estas enseñanzas. Hemos de recordar que en este punto estamos ante una manifestación de la competencia estatal para el diseño del sistema educativo (artículo 149.1.30.^a CE), lo que puede desvincularse de la ordenación de las enseñanzas cuando así lo aconsejen las circunstancias (lo que parece ser el caso de las enseñanzas elementales de música, para las cuales no se ha definido ningún título oficial), y extiende sus efectos cuando de expedir, obtener u homologar títulos se trata. Es claro, pues que no puede exigirse que en todo caso unas determinadas enseñanzas deban coronarse con un título, que es una opción que libremente ejerce el legislador en orden a configurar el sistema educativo y, en su caso, las profesiones tituladas. Dicho de otro modo, al Estado compete el establecimiento de los títulos correspondientes a cada etapa, nivel y ciclo educativo en el sentido más amplio de la expresión, como manifestación de su libertad de opción política. Y dicha competencia lleva implícita y como cuestión previa al establecimiento de las correspondencias con los niveles educativos, la determinación de qué títulos deben ser éstos, precisando los correspondientes a cada nivel y ciclo educativo en sus distintas modalidades y además cuál ha de ser el alcance académico y/o profesional de cada uno de ellos. E incluso, en última instancia y como competencia estatal ex artículo 149.1.18.^a CE ha de permitir la exención de la posesión de título, aun admitiendo que se desplieguen los efectos académicos o profesionales que la posesión de éstos conlleva (SSTC 5/1981, 42/1981, 82/1986, 122/1989, 2/2012 y 33/2013).

Pues bien, en uso de esta competencia y en correspondencia con los distintos niveles de enseñanza musical, el legislador ha diseñado los siguientes títulos oficiales: el Título de Técnico de las Enseñanzas profesionales de música (artículo 50.1 LOE), con el que se ha introducido una novedosa denominación que rompe con la tradicional regulación referida al Título Profesional de música (término, por otra parte que el artículo 44 LOE reserva ahora para las enseñanzas básicas de Formación Profesional) y parece aproximar este título de música a la Formación Profesional de grado medio. También se prevé la posibilidad de obtener el Título de Bachiller, si se supera la evaluación final de Bachillerato en relación con las materias del bloque de asignaturas troncales (artículo 50.2 LOE). Y el Título Superior de música, que queda incluido a todos los efectos en el nivel 2 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) y será equivalente al título universitario de Grado (artículo 54.3 LOE) así como, en su caso, el Título de postgrado correspondiente (artículo 58 LOE). Además, el ejercicio de la función docente requiere la formación pedagógica y didáctica oportuna, que se adaptará al sistema de grados y postgrados correspondientes (artículo 100 LOE), lo cual nos remite a día de hoy al Título universitario de Máster en Educación Secundaria.

Excede de nuestras pretensiones un análisis detenido de cada uno de estos títulos oficiales aunque no por ello dejamos de resaltar la importancia que tiene esta cuestión en la conformación de las enseñanzas

correspondiente o titulación equivalente, a efectos de docencia, así como superar el correspondiente proceso selectivo. Y asimismo, la Disposición adicional duodécima LOE, relativa al ingreso y promoción interna del Cuerpo de Profesores de música y artes escénicas al Cuerpo de Catedráticos de música y artes escénicas.

⁹ Véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 10 de abril de 2002 (Id Cendoj: 50297330022002100829), por la que se declaraba que el título expedido conforme la Decreto 2618/1966 no permitía impartir docencia en Institutos de Secundaria y Bachiller.

musicales, dada la casuística normativa y jurisprudencial que sobre los mismos se ha suscitado (Marzal Raga, 2010: 229-235). Por ello, sólo vamos a destacar aquellos aspectos que permiten identificar un determinado modelo educativo, en concreto, la declaración de equivalencia y el alcance académico y profesional de que se dota a estos títulos.

1. La declaración de equivalencia como medida para facilitar la cohesión del sistema educativo general

La conformación legislativa de los títulos oficiales de música ha necesitado a lo largo de toda su evolución de un pronunciamiento legislativo o administrativo para dotarles de efectos académicos y/o profesionales. En un primer momento, estas declaraciones se justificaban en la necesidad de adecuar estas titulaciones a las propias del sistema educativo general, pero aún hoy y pese a la integración de estas enseñanzas en el sistema, sigue siendo necesaria una declaración de equivalencia al menos en relación con las titulaciones que refrendan los estudios superiores de música, por referencia a los títulos universitarios (grado, postgrado) o a otros sistemas de acreditación, como por ejemplo el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES).

En verdad, la declaración de equivalencia ha sido la piedra angular para la integración de las enseñanzas musicales en el sistema educativo general. Bien es cierto que, en ocasiones, la extensión de efectos profesionales de un título por vía de declaración de equivalencia aparece diluida en la regulación de las condiciones de acceso a los distintos cuerpos de la función pública, que no es sino un ámbito profesional más, donde la equivalencia de los títulos surte efectos únicamente para la clasificación en los grupos que ahora recoge el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público¹⁰. En definitiva, se trata de una condición de acceso que no permite el cambio de grupo de la función pública a que se accedió, como bien ejemplifica la jurisprudencia respecto de una plaza de profesor de música encuadrada en el Grupo B, para la cual fue exigido el Título de Profesor Superior de música, con anterioridad a las declaraciones de equivalencia reconocidas en los Reales Decretos 1194/1982 y 1542/1994 respecto de los títulos de Licenciado universitario¹¹. Otras veces, la equivalencia de títulos se vincula a la pertenencia o integración en determinados Cuerpos de la función pública en atención a la posesión de determinada titulación o su equivalente. Así, para el acceso a los cuerpos docentes de las enseñanzas de música será necesario estar en posesión del Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Título de Grado correspondiente, u otro Título equivalente a efectos de docencia además de, en el caso del Cuerpo de Profesores de música y artes escénicas y excepto en las especialidades propias de Arte Dramático, la formación pedagógica y didáctica, y en todo caso superar el correspondiente proceso selectivo (Disposiciones Adicionales novena y décima LOE)¹². En todos estos casos,

¹⁰ Téngase en cuenta que cuando la declaración de equivalencia de títulos aparece vinculada a las condiciones de acceso a la función pública el título competencial del Estado para dicha regulación es el artículo 149.1.18.ª CE. Por ello, las regulaciones contenidas en la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública (Disposiciones Adicionales), en la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (Disposición Transitoria Tercera) y en el Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Disposición Transitoria Tercera) en orden a la declaración de equivalencia de títulos exigibles para el acceso a la función pública y a la integración de los funcionarios docentes en los distintos cuerpos no admite la extensión, de plano, a un sector de la actividad distinto cual es el de la educación, cuyo régimen competencial se regula principalmente conforme al artículo 149.1.30.ª CE.

¹¹ Sobre el alcance de la declaración de equivalencia de los títulos de música en orden al acceso a la función pública, véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Santa Cruz de Tenerife, de 7 noviembre de 2001 (núm. recurso 1015/1997), referida a los efectos de la declaración de equivalencia del Título de Profesor de música en relación con la clasificación de Cuerpos o escalas de funcionarios al declarar que han de clasificarse en alguno de los grupos previstos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, que se establecen de acuerdo con la titulación exigida para el ingreso en cada Cuerpo o escala. Por ello la declaración de equivalencia del título que ostenta la recurrente, Profesora de Música, no autoriza a modificar la clasificación del grupo al que su plaza corresponde (encuadrada en el Grupo B) por el simple hecho de que las titulaciones de Profesor Superior y Diploma de Capacidad que fueron exigidos en la convocatoria de la plaza de Profesora de Música que ha venido ocupando hayan sido declaradas equivalentes a la Licenciatura Universitaria y al Título Superior de Música por los Reales Decretos 1194/1982 y 1542/1994, titulaciones éstas propias del Grupo A.

¹² Bajo la vigencia de la LOGSE, la titulación equivalente únicamente parece admitirse para el ingreso en el Cuerpo de Profesores de Música y Artes Escénicas, pues respecto del Cuerpo de Catedráticos de Música y Artes Escénicas la LOCE, en su Disposición Adicional Undécima, se omite la referencia a titulaciones equivalentes, exigiendo tan sólo la posesión de los Títulos de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, además del Título de Especialización Didáctica. La exégesis del precepto es aún más difícil, si cabe, atendiendo a que la Disposición Final Tercera de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), establecía que quedan sin efecto todas las referencias relativas a la condición de Catedrático incluidas en la LOGSE. Mal se compadecía entonces di-

y dejando de lado el régimen de función pública que pudiera incidir, se trata de una declaración de equivalencia de títulos con el fin de extender los efectos profesionales que producen. Fuera del ámbito de la función pública, la equivalencia se muestra con total nitidez en los supuestos en que se declara la extensión de los efectos de un título en el ámbito académico, en el profesional o en ambos a la vez. Este es, por ejemplo, el sentido que debe darse a las disposiciones de la Ley 17/2003, de 24 de marzo, por la que se regula la organización de las Enseñanzas Artísticas Superiores en Aragón, cuya Disposición Adicional Octava recuerda el alcance de la equivalencia de títulos respecto de los procesos de selección y provisión de puestos de trabajo y se concreta respecto del otorgamiento de becas o ayudas en los que la posesión de una titulación universitaria sea requisito de presentación o mérito a valorar, en cuyo caso el Título Superior de música tendrá igual valoración que el de Licenciado universitario. En este mismo sentido se pronunciará años después la LOE.

Con todo, y más allá de la amplia y curiosa casuística que existe en el ámbito de los títulos que refrendan las enseñanzas musicales, lo que interesa resaltar en este punto es la innegable función cohesionadora que ha supuesto para estas enseñanzas la declaración de equivalencia, pues la opción legislativa por unas enseñanzas de música consideradas como parte de la educación superior no universitaria hace necesario el recurso a la declaración de equivalencia.

2. Las dificultades en la determinación del alcance académico y/o profesional de los títulos que refrendan las enseñanzas musicales

Un segundo elemento a analizar es el valor académico y/o profesional de los títulos oficiales que refrendan las enseñanzas musicales. Se trata de dos efectos que pueden darse acumulativamente o no sobre los títulos oficiales.

El valor académico que el legislador atribuye a los correspondientes títulos de música se muestra coherente con la estructura concebida para estas enseñanzas que, como se ha dicho, gozan de un cierto grado de desregulación y por tanto se admite el acceso a distintos cursos y niveles a través de una prueba en que se acredite la posesión de los correspondientes conocimientos para cursar con aptitud, sin necesidad de estar en posesión de un título previo aunque, en el caso del acceso a los estudios superiores, la LOE reconoce cierto valor académico al Título de Técnico en enseñanzas profesionales de música, que se valorará en la prueba de acceso.

Por otra parte, la coherencia interna del sistema educativo nacional requiere que las enseñanzas musicales se integren con las demás del sistema general, y sólo en estos casos la LOE dota de efectos académicos a los títulos de música, admitiendo así que la posesión del Título de Técnico en enseñanzas profesionales de música permita obtener el Título de Bachiller si se supera la evaluación final de Bachillerato en relación con las materias del bloque de asignaturas troncales que deban cursarse en la modalidad y opción que escoja el alumno (artículo 50.2 LOE).

En cuanto al valor profesional de los títulos de música, en primer lugar debe resaltarse la ausencia de un perfil profesional claro para estas enseñanzas, dado su componente artístico y su consideración como una de las manifestaciones de la libertad de expresión reconocida constitucionalmente (artículo 20 CE). También hay que dejar a un lado el concepto de profesión titulada que reconoce el artículo 36 CE, pues sólo puede admitirse este concepto para la profesión de profesor de música¹³. Cuestión distinta es que existan

cho precepto con la atribución al Cuerpo de Catedráticos de música y artes escénicas, y en exclusiva, la impartición de las enseñanzas musicales en su Grado superior. Seguramente, el legislador olvidó eximir a este Cuerpo de Catedráticos de la excepción contemplada en la Disposición Final Tercera de la LOCE, que habrá de limitarse a los Cuerpos docentes de la ESO o de Bachiller, cuyos profesores pueden ostentar la condición de Catedrático en dicho Cuerpo. Por el contrario, la LOE se pronuncia ahora con toda claridad al permitir la titulación equivalente tanto en el acceso al Cuerpo de Profesores como de Catedráticos.

Sobre los requisitos de titulación exigidos para el acceso a la función pública y la ausencia de distinción entre los distintos títulos reconocidos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, resulta muy esclarecedora la STC 99/1987 al declarar que ni el artículo 25 de dicha Ley modifica la Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LORU), ni altera el sistema y categoría de grados académicos ni tampoco establece esta última una vinculación con respecto a la primera. Se trata de distintos campos de aplicación y nada impide al legislador valorar el Título de Doctor para el acceso a la Función Pública no docente de modo distinto a su valoración intraacadémica, pues los criterios también son diferentes, siempre, claro está, que no se produzca una discriminación injustificada o no razonable.

¹³ Para la configuración jurídica de las profesiones tituladas en sentido estricto, el Estado tiene una competencia exclusiva que se ampara en los artículos 149.1.1.^ª y 149.1.30.^ª CE, por ser la única instancia que puede condicionar el ejercicio de determinadas actividades profesionales a la previa obtención de un título de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, cuya primera finalidad es garantizar el libre establecimiento de los profesionales titulados y la libre circulación de sus servicios en el territorio nacional (artículo 139 CE), que constituye una condición básica para garantizar la igualdad en el ejercicio de sus derechos (artículo 149.1.1.^ª CE). Ahora bien, dentro de este marco normativo estatal, las CC.AA podrán establecer un plus de actividades propias de la profesión, regulando concretas modalidades de la misma y, eventualmente, fijar requisitos adicionales para su ejercicio, impidiendo cualquier desigualdad

regulaciones en las que se puedan definir y organizar las enseñanzas que conducen a la obtención de un título y el perfil profesional asociado al título, es decir, las acciones o realizaciones profesionales con valor y significado en el empleo que cabe esperar de quienes lo obtengan¹⁴.

Sobre el alcance profesional del Título de Técnico en Enseñanzas profesionales nada dice el artículo 50 LOE, y tampoco tenemos constancia de ninguna declaración de equivalencia sobre el mismo. Lo único que podemos sostener es que no forma parte del MECES, porque no refrenda la superación de enseñanzas superiores, sino profesionales. Tampoco encuentra acomodo en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que es el instrumento del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y Formación Profesional en el que se ordenan todas las cualificaciones profesionales susceptibles de reconocimiento y acreditación. Se organizan en familias profesionales, ninguna de las cuales se vincula a las enseñanzas musicales, y en niveles de cualificación de acuerdo al grado de conocimiento, iniciativa, autonomía y responsabilidad requerida para la correspondiente actividad laboral. No se prevé correspondencia para con el Título de Técnico aunque, nos parece, podría estar en el nivel 2 (ESO) o en el nivel 3 (Bachiller), a través de los cuales llegaría a alcanzar cierto valor profesional. Con todo, nos parece, estamos ante un título sin un perfil profesional claro y con escaso recorrido, sobre todo si lo comparamos con el Título de profesor expedido de acuerdo con el Decreto 2618/1966 que, en cierto modo y salvando las distancias, podría tomarse como referencia. Baste recordar que para este Título, el Real Decreto 1542/94, de 8 de julio, reconoció la equivalencia al Título Superior de música a los únicos efectos de impartir docencia en Conservatorios elementales y profesionales (artículo 1).

El Título Superior de música queda incluido a todos los efectos en el nivel 2 del MECES y será equivalente al Título universitario de grado (artículo 54.3 LOE). Precisamente la conformación de este Título es el mejor ejemplo del modelo regulatorio escogido por nuestro legislador, al definir estas enseñanzas como parte de la Educación Superior no universitaria, lo que como se ha dicho hace necesario acudir a las distintas declaraciones de equivalencia para con los correspondientes títulos universitarios (licenciado o grado) o para con los nuevos niveles del MECES. En cuanto al valor académico, este Título permite el acceso a los estudios de postgrado que se organicen en los Conservatorios¹⁵. También goza de efectos profesionales, vinculados fundamentalmente al ejercicio de la profesión titulada de profesor, tanto de las enseñanzas artísticas de régimen especial como de las enseñanzas generales (ESO y Bachiller), a excepción de la Educación Primaria, que queda reservada a los Maestros. En todos estos casos, el artículo 96 LOE exige estar en posesión del Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, o del Título de Grado correspondiente o titulación equivalente a efectos de docencia, omitiendo curiosamente toda referencia al Título Superior de música, que sólo tendrá valor a estos efectos por vía de la declaración de equivalencia para con el título universitario de grado.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LOS CENTROS DOCENTES

El diseño de las enseñanzas musicales también se refleja en la estructura orgánica que las sustenta, atribuida a unos centros docentes muy concretos, los Conservatorios de música, que gozan de ciertas sin-

que no esté suficientemente justificada y no sea desproporcionada ni discriminatoria de forma que afecte a las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos (SSTC 42/1981, 122/1989, 111/1993, 330/1994, 118/1996 y 154/2005).

¹⁴ La independencia que preside la relación entre el título académico y el ejercicio de una determinada profesión se deduce del propio artículo 149.1.30.ª CE y de la jurisprudencia dictada en los múltiples recursos interpuestos por los Consejos Generales de Colegios Profesionales frente a las disposiciones reguladoras de los Títulos Superiores de Formación Profesional, invocando la vulneración del principio de legalidad en cuanto que la creación de una nueva profesión y un nuevo título habría de hacerse por norma con rango de Ley. Para el Tribunal Supremo, los Reales Decretos que establecen los Títulos de Técnico Superior correspondientes a estudios de Formación Profesional y sus enseñanzas mínimas no se dirigen a regular una profesión sino a proporcionar la capacitación necesaria para el ejercicio de actividades profesionales. No se define una o algunas profesiones cuya posibilidad de ejercicio se subordina jurídicamente a la posesión del título indicado en las mismas; antes bien, lo que estas normas hacen es definir y organizar las enseñanzas mínimas que conducen a su obtención y el perfil profesional asociado al título, es decir, las acciones o realizaciones profesionales con valor y significado en el empleo que cabe esperar de quienes obtengan el título. El efecto jurídico de la norma se limita a regular el derecho al título que se adquiere por la superación de las específicas enseñanzas, y a reconocer como inherente a él unas determinadas capacidades profesionales; con lo cual no se regula el ejercicio de una profesión titulada en sí misma considerada.

¹⁵ Véase el artículo 15 del Real Decreto 1614/2009, de 26 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores reguladas por la LOE, y la expresa referencia a la posesión del Título Superior de enseñanzas artísticas para el acceso a las enseñanzas artísticas oficiales de Máster.

gularidades por relación a los centros de educación secundaria y bachiller, de un lado, y a las Universidades, por otro.

En relación con los Conservatorios Elementales y Profesionales de música existe una evidente correspondencia con la regulación establecida para los centros de enseñanza secundaria, por lo que no detendremos la atención más allá de señalar que, en general, se imparten en establecimientos públicos de base institucional, dependientes de las correspondientes Administraciones educativas. Ahora bien, los Conservatorios Superiores, por la naturaleza superior de las enseñanzas que imparten, se someten a una regulación singular que evidencia el carácter vicarial de la organización respecto de la ordenación del sistema educativo (Parejo Alfonso, 1995: 66-72) y que nuevamente muestra las dificultades que ofrece la conformación legislativa de estas enseñanzas como parte de la educación superior no universitaria. Precisamente en este punto se encuentra uno de los nudos gordianos de estas enseñanzas, para las cuales el legislador no acaba de encontrar una regulación satisfactoria, como bien atestiguan las numerosas quejas y manifiestos redactados por la comunidad educativa en demanda de su integración en la Universidad¹⁶.

Y es que la consideración de estos establecimientos docentes como centros de educación superior no universitaria se adoptó por nuestro legislador sin demasiado análisis, sin antecedente alguno en nuestro ordenamiento educativo sobre el que puedan establecerse bases sólidas que garanticen su implantación. Tan es así que no parece que el legislador estatal esté muy seguro de cuál ha de ser la relación entre estos centros superiores y la Universidad, pues las disposiciones que contiene el artículo 58 LOE en sus apartados 4, 5, 6, 7 y 8, carecen de la consideración de norma básica de acuerdo con la calificación establecida en la Disposición final quinta de la LOE, y por tanto deja en manos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, de las Universidades, un amplio margen para la proyección de sus propias políticas educativas en esta materia. Aspectos tales como la posibilidad de fórmulas de colaboración entre las Comunidades Autónomas y las Universidades de sus respectivos ámbitos territoriales para la impartición de los estudios correspondientes a las enseñanzas artísticas superiores (artículo 58.4 LOE), y más concretamente la suscripción de convenios con las Universidades con el objeto de organizar estudios de doctorado propios de las enseñanzas artísticas (artículo 58.5 LOE) justifican la adopción de fórmulas de colaboración entre estos centros superiores y las Universidades, sin perjuicio de la posible adscripción de centros a que se refiere el artículo 11 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.

Desde una perspectiva exclusivamente organizativa, la competencia autonómica que autoriza la LOE en este punto permite expresar las preferencias en la elección de las distintas formas de organización escogidas para los Conservatorios Superiores de música, siempre que se respeten las bases sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De este modo podemos identificar a grandes rasgos varios modelos orgánicos para los Conservatorios de música. Uno, de gestión indiferenciada sin acudir a fórmulas personificadas por el cual los centros docentes dependen orgánica y funcionalmente de la Consejería competente en materia de educación. Y otro, de gestión directa a través de fórmulas personificadas públicas o privadas.

La gestión directa mediante fórmulas no personificadas es el modelo más tradicional en la organización administrativa de los centros docentes no universitarios, y se mantiene todavía para los Conservatorios que imparten enseñanzas elementales y profesionales. Se trata de un modelo de gestión directa indiferenciada por la Administración matriz de modo que la organización en su conjunto absorbe la gestión del servicio de la educación musical sin necesidad de crear una persona jurídica para ello, sin perjuicio de que estos centros docentes, cualquiera que sea la forma escogida, gocen de autonomía pedagógica, organizativa y de gestión en los términos que la ley les reconoce, y que nunca será la autonomía constitucionalmente reconocida a las Universidades (artículo 27.10 CE), pues en su condición de centros educativos no universitarios la autonomía que se les concede no permite separarse de la tutela de la Administración competente.

El segundo de los modelos para la organización de los centros que imparten enseñanzas musicales se generaliza en las regulaciones autonómicas para los Conservatorios Superiores y consiste en la creación de un ente personificado que gestiona su organización y funcionamiento. Con este fin se utilizan distintas fórmulas organizativas. El recurso a la creación de un Organismo Autónomo, que es el sistema instaurado tempranamente por la Comunidad Autónoma de Aragón en la Ley 17/03, de 24 de marzo, por la que se crea el Instituto Aragonés de Enseñanzas Artísticas Superiores, y que sigue con algunas variaciones la Comunidad Valenciana; la más novedosa forma de Agencia Administrativa, que es el modelo adoptado por Anda-

¹⁶ Son muchas las declaraciones, quejas y escritos presentados ante las distintas Administraciones educativas. Por todos, puede consultarse el texto del Manifiesto de la Plataforma por la Integración de las Enseñanzas Artísticas Superiores en el Sistema Universitario. En línea: http://www.eeaassuniversidad.guidoblogs.org/?page_id=4 (consulta: septiembre de 2016).

lucía para la creación del Instituto Andaluz de Enseñanzas Artísticas Superiores; y la fórmula de Fundación que adoptan, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña a través de la Fundación para la Escuela Superior de Música de Cataluña (ESMUC), el País Vasco a través de la Fundación Privada para el Centro Superior de Música (Musikene), o las Comunidades de Baleares y de Canarias con sus respectivas Fundaciones para el Conservatorio Superior.

El modelo educativo traduce una amplia libertad para que las Comunidades Autónomas proyecten sus preferencias políticas en la elección de las distintas fórmulas organizativas para los Conservatorios Superiores de música, y son evidentes las diferencias entre unas y otras formas. Pero lo que aquí interesa resaltar es que se trata de una posibilidad de la que sólo disfrutaban este tipo de establecimientos docentes, lo que no ocurre respecto de otros niveles educativos y en concreto con la Universidad, cuya forma organizativa define el Estado a través de una amplia competencia para las bases, aunque la autonomía universitaria confiere un margen de actuación a cada una de las Universidades.

CONCLUSIONES

Las enseñanzas musicales se integran en el sistema educativo general como manifestación de la competencia estatal para conformación del armazón educativo. La LOE ha querido mantener dentro del sistema general estas enseñanzas, diseñando para ellas una ordenación gradual que incluye los niveles elemental, profesional y superior. Ahora bien, el distinto alcance de la competencia básica del Estado permite una amplia intervención de las Comunidades Autónomas, que no se limita a las enseñanzas no regladas de música (que ya la LOGSE permitía), sino que se proyecta sobre las enseñanzas elementales, cuyas características y organización quedan a su disposición como una manifestación de la descentralización administrativa.

Por otra parte, se ha diseñado un modelo educativo muy flexible que se proyecta no sólo sobre la ordenación académica de las enseñanzas musicales (se puede acceder a un curso o nivel sin haber superado el anterior, etc) y la adopción de medidas para facilitar la simultaneidad con las enseñanzas generales, sino también sobre el valor académico de que se dota a los títulos oficiales, que queda muy limitado en términos generales, y sin duda en el valor profesional, cuyo alcance se ve muy limitado por cuanto la expresión musical forma parte del derecho fundamental a la libertad de expresión, que puede ejercerse sin necesidad de título alguno. Pero en todo caso, la consideración de educación superior no universitaria precisa del recurso a la declaración de equivalencia, sin la cual difícilmente los títulos de música proyectarán el valor académico y profesional en toda su extensión.

También se advierten singularidades en la regulación de la función pública docente, atribuida a dos Cuerpos especiales que se crean en la propia ley siguiendo las disposiciones de la LOGSE, a caballo entre los Cuerpos de Profesores de Educación Secundaria y los Cuerpos docentes universitarios, en la medida en que parece que el requisito de estar en posesión del Título de Doctor puede determinar la docencia que se imparta, aunque no sea un requisito de acceso al Cuerpo de Catedráticos de música y artes escénicas. Y hemos identificado singularidades en la organización de los establecimientos docentes que imparten estas enseñanzas, con unos niveles muy concretos de autonomía diseñada como un derecho de configuración legal, que en ningún caso alcanzará la autonomía constitucionalmente reconocida a las Universidades, ni aún para los centros que imparten enseñanzas consideradas educación superior.

En definitiva, se trata de un modelo educativo que acoge las enseñanzas musicales en toda su extensión como parte del servicio público educativo, lo cual nos parece muy positivo. También valoramos muy favorablemente la flexibilidad de la ordenación académica, y la conformación de unos Cuerpos de la función pública con singularidades para estas enseñanzas.

Ahora bien, no parece tan adecuada la regulación de los estudios superiores, integrados como educación superior no universitaria, a modo de un híbrido sin sustantividad propia y con muchas dificultades para relacionarse con las enseñanzas universitarias, pese a los esfuerzos por fomentar fórmulas convenientes y otro tipo de instrumentos de colaboración interadministrativa que, hasta la fecha, no han dado ningún resultado. El marco regulador que hemos expuesto pone de manifiesto la indefinición en que se encuentran los estudios superiores de música como parte de la educación superior no universitaria, y aquí se encuentra el reto que el legislador debe asumir sin demora haciendo frente a unas enseñanzas verdaderamente superiores, donde la investigación sea el motor de la docencia; con unos cuerpos docentes debidamente acreditados para hacer frente a las necesidades de la educación superior; y unos centros superiores que, aun sin el nivel de autonomía reconocido en el artículo 27 CE, puedan articular espacios de libertad académica

suficientes para el desarrollo de estas enseñanzas. Parece, pues, que el modelo perpetúa las disfunciones que estas enseñanzas superiores vienen sufriendo a lo largo de toda su evolución legislativa y que hasta el día de hoy todavía no han encontrado una solución.

BIBLIOGRAFÍA

- CABALLERO SANCHEZ, Rafael (2014), “La regulación de las titulaciones universitarias oficiales como límite a la descentralización en la Educación Superior”, *Revista de Educación*, núm. 366, págs. 43-63.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (1994), “El régimen de las autorizaciones de los Centros privados de Enseñanza no universitaria”, *Revista de Administración Pública*, núm. 133, 1994, págs. 441-462.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2005), *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel.
- GARCÍA MORILLO, Joaquín (1996), “La versatilidad de lo básico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 139, págs. 127 y sgtes.
- GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (1987), “Relaciones entre leyes: jerarquía, competencia y función constitucional”, *Revista de Administración Pública*, núm. 113, págs. 23 y sgtes.
- Informe del Consejo Superior de Enseñanzas Artísticas sobre el estado y situación de las Enseñanzas Artísticas*. Accesible desde la dirección electrónica <http://www.escuelasdearte.es/recursos/2010csea.pdf>.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier (1989), “¿Qué es ‘lo básico’? Legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, págs. 39 y sgtes.
- *Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* (1989), Ed. Ministerio de educación y Ciencia, Madrid.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis (2007), “La educación escolar, servicio esencial: implicaciones jurídico-públicas”, *Cuadernos de derecho judicial*, núm. 11, págs. 15-78.
- MARZAL RAGA, Reyes (2010), *El régimen jurídico de las enseñanzas musicales*, Institució Alfons el Magnàmin, Diputació de València.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (1995), *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
- PAREJO ALFONSO, Luciano (2001), “La autonomía de las Universidades”, *Aspectos administrativos del Derecho a la educación. Especial consideración de las Universidades Públicas*, Ed. Consejo General del Poder Judicial, núm. 16, págs. 291-331.



Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración Pública: la transferencia al puesto

Evaluation of the effectiveness of training in the Spanish Public Administration: transfer to the job

Aitana González-Ortiz de Zárate
Universidad Complutense de Madrid
aitana.gonzalez@ucm.es

Miguel Aurelio Alonso García
Universidad Complutense de Madrid
malonsog@ucm.es

Francisca Berrocal Berrocal
Universidad Complutense de Madrid
fberrocal@psi.ucm.es

RESUMEN

El artículo recoge los resultados de la evaluación de la transferencia de la formación en la Administración General del Estado con el fin de conocer los factores que en mayor medida influyen en que se produzca.

Se analizaron las respuestas de 1.475 participantes en 69 cursos desarrollados por el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública) durante el primer semestre de 2016. Se evaluó la transferencia directa con el Cuestionario de Eficacia de la Formación (CdE; Pineda, Quesada y Ciraso 2011) y la indirecta con el cuestionario de Factores de Eficacia de la Transferencia (FET; Pineda, Quesada y Ciraso, 2013).

Los resultados muestran que los factores de los participantes, del lugar de trabajo, la orientación a las necesidades del puesto y la generación de una red profesional tienen una relación positiva con la transferencia. Sin embargo la duración de la formación, el número de participantes y el número de profesores no presentan relación con la transferencia. El tiempo que el participante tarda en aplicar lo aprendido se relaciona inversamente con la transferencia.

La dimensión más relevante de cara a predecir la transferencia es la orientación a las necesidades del puesto.

PALABRAS CLAVE

Evaluación de la transferencia, evaluación de la formación, eficacia de la formación.

ABSTRACT

This paper shows the results of the evaluation of training transfer in the Spanish Public Administration with the aim of identifying the factors that influence it.

We analyzed 1475 answers and 69 courses organized by the Spanish Public Administration during the first semester of 2016. Direct transfer was evaluated through the Deferred Transfer Scale (CdE; Pineda, Quesada y Ciraso, 2011) while indirect transfer was evaluated through the Training Transfer Factors Scale (FET; Pineda, Quesada y Ciraso, 2013).

The results show that trainee factors, organization factors, the orientation towards job requirements and the creation of a professional community all have a positive correlation with training transfer. However the duration of the training, the number of trainees and the number of instructors do not have a correlation with transfer.

The time that laps until the trainees finally apply what they learnt in the training has an inverse correlation to transfer.

The most important factor when it comes to predicting training transfer is the orientation towards job requirements.

KEYWORDS

Training transfer; training evaluation; training effectiveness.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. 1. POBLACIÓN Y MUESTRA. 2. INSTRUMENTOS. 3. PROCEDIMIENTO. III. RESULTADOS. VII. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y SUGERENCIAS DE MEJORA. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

En el sector público, al igual que en el privado, la formación es un factor fundamental para incrementar la productividad de los empleados y de la organización en su conjunto (Lama, 2014).

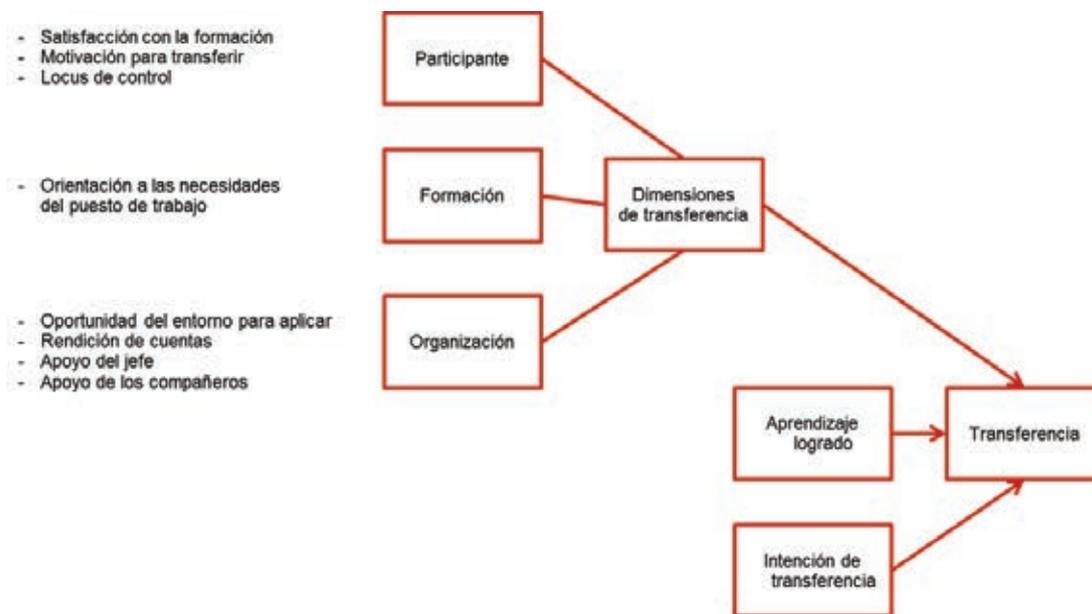
La formación no comienza ni finaliza con la impartición de acciones formativas, es un proceso continuo en el que cobra una especial importancia la evaluación. Existen distintos modelos de evaluación de la formación, valgan como ejemplo de los mismos las revisiones realizadas por Kumpikaite (2007), Pineda (2000) y Sanduvete (2008). Seguramente el más conocido sea el de Kirkpatrick (1959), que para evaluar los resultados conseguidos con las acciones formativas plantea distintos niveles (reacción, aprendizaje, transferencia e impacto). No obstante, todos los modelos recogen el nivel de transferencia, entendida como el grado en el que los participantes aplican los conocimientos y competencias adquiridos durante la formación en su contexto de trabajo (Pereda, Berrocal, Alonso, 2014). Para que esto ocurra, «la conducta aprendida debe ser generalizada y mantenida en el puesto durante un periodo de tiempo determinado» (Baldwin y Ford, 1988: 63).

Existen distintos modelos de evaluación de la transferencia (e.g., Holton, 2005; Burke y Hutchins, 2008), en España destaca el elaborado por Pineda et al., (2013). Las autoras distinguen entre evaluación directa de la transferencia (que se centra en medir el grado de transferencia de los aprendizajes mediante el uso de técnicas e instrumentos de medida específicos que reflejen los cambios en el lugar de trabajo producidos por la formación) y la evaluación indirecta (referidos a los factores que influyen en la transferencia).

El modelo de Pineda et al. (2013) consta de ocho factores organizados en tres dimensiones: dimensión del participante, dimensión de la formación y dimensión de la organización. Además incluye el aprendizaje y la intención de transferencia como factores relevantes, en la figura 1 se incluye la representación gráfica del modelo.

Cuando se analiza la dimensión compuesta por los factores relacionados con el participante, se encuentran evidencias de relaciones positivas entre la transferencia de la formación y la satisfacción con la formación (Alliger, Tannenbaum, Bennett, Traver y Shotland, 1997; Holton, 1996, 2005; Pineda et al., 2013; Thayer y Teachout, 1995), la motivación del participante para transferir (Axtell, Maitlis y Yeararta, 1997; Bates, Kauffeld y Holton, 2007; Chiaburu y Lindsay, 2008; Colquitt, LePine y Noe, 2000; Devos, Dumay, Bonami, Bates y Holton, 2007; Grossman y Salas, 2011; Hughes, 2016; Kontoghiorghes, 2004; Machin y Fogarty, 2004; Van den Bossche, Segers y Jansen, 2010), el locus de control interno o creencia del participante de que su éxito en la transferencia depende totalmente de sí mismo (Cheng y Ho, 2001; Ciraso, Espona, Quesada, Valdivia y Pineda, 2016; Colquitt et al., 2000) y el aprendizaje adquirido (Colquitt et al., 2000; Nijman, Nijhof, Wognum y Veldkamp, 2006; Pérez, 2008; Rouiller y Goldstein, 1993; Thayer y Teachout, 1995; Velada y Caetano, 2007).

FIGURA 1. MODELO DE EVALUACIÓN DE LOS FACTORES DE TRANSFERENCIA (FET), DE PINEDA ET AL. (2013)



Si se analizan los factores que componen la dimensión del entorno de trabajo y la organización, también se encuentran relaciones positivas entre las posibilidades del entorno para aplicar, que según Pineda et al., (2013) se refiere a los elementos percibidos como externos al participante, como son los recursos que se le proporcionan para aplicar los aprendizajes, la carga de trabajo, los imprevistos y contratiempos y la intervención de terceras personas, que pueden condicionar la capacidad de transferir al lugar de trabajo los aprendizajes adquiridos (Clarke, 2002; Gilpin-Jackson y Bushe, 2007; Haines, 1994; Hughes, 2016; Lim y Johnson, 2002 y Pineda et al., 2013); el apoyo de jefes y compañeros para transferir (Austin, Weisner, Schrandt, Glezos-Bell y Murtaza, 2006; Awoniyi, Griego y Morgan, 2002; Blume, Ford, Baldwin y Huang, 2010; Brinkerhoff, 2006; Burke y Baldwin, 1999; Burke y Hutchin, 2008; Clarke, 2002; Cromwell y Kolb, 2004; Gilpin-Jackson y Busche, 2006; Grossman y Salas, 2011; Hawley y Barnard, 2005; Hughes, 2016; Kontoghiorghes, 2001; Saks y Belcourt, 2006; Salas y Stagl, 2015); y la rendición de cuentas de la aplicación, referida al grado en que la organización, y especialmente el superior de los empleados, pide evidencias de los resultados de la transferencia (Burke y Baldwin, 1999; Clarke, 2002; Chiaburu y Marinova, 2005; Ford, Quiñones, Segó, y Sorra, 2006; Foxon, 2008; Kontoghiorghes, 2001; Longenecker, 2004; Russ-Eft, 2002; Saks y Belcourt, 2006).

Sin embargo, no siempre ha habido coincidencia en los resultados obtenidos por los distintos autores, así en el factor apoyo de los jefes y compañeros para transferir, algunos encuentran una relación indirecta con la transferencia (e.g., Chiaburu, Van Dam y Hutchins, 2010; Nijman et al., 2006; Schindler, 2013); y otros hablan de relación débil o incluso niegan que exista tal relación (Axtell et al., 1997; Devos et al., 2007; Nijman et al., 2006; Van der Klink, Gielen y Nauta, 2001; Velada, Caetano, Michel, Lyons y Kavanagh, 2007).

Analizando la dimensión de la formación, distintos autores encuentran relaciones entre la transferencia y el factor orientación a las necesidades del puesto de trabajo (e.g., Baldwin y Ford, 1988; Bates et al., 2007; Paas y Van Merriënboer, 1994; Pérez, 2008; Rodríguez, 2005; Velada et al., 2007). Además de los factores mencionados se han encontrado relaciones entre variables que no aparecen recogidas en el modelo de Pineda et al. (2013), como son el factor generación de una comunidad o red de profesionales, referido al grado en que los participantes generan una red profesional para comentar, colaborar o compartir ideas relacionadas con la formación, la organización o su práctica profesional (e.g., Boud y Middleton, 2003; Ingvarson, Meiers y Beavis, 2005). La transferencia también aparece relacionada con la variable tiempo; por ejemplo, algunos estudios han destacado el impacto del momento en el que tiene lugar la formación (Broad, 2005; Salas, Tannenbaum, Kraiger y Smith-Jentsch, 2012) y han puesto de manifiesto que el uso de habilidades aprendidas en la formación declina con el paso del tiempo (e.g., Blume et al., 2010; Tziner y Falbe, 1993), pero no existe un índice formalizado que ilustre cómo el constructo cambia en función del paso del tiempo.

Algunos estudios sostienen que el declive comenzaría dos meses después de la formación (Saks, 2002; Saks y Belcourt, 2006), otros que se produciría al año (Arthur, Bennett, Stanush y McNelly, 1998) y otros, incluso, que se produciría a los siete años (Siassakos, Fox, Crofts, Hunt, Winter y Draycott, 2011). Saks y Belcourt (2006) encontraron que las puntuaciones en transferencia descendían un 50% al medirlas un año después de la formación.

Teniendo en cuenta otros factores relacionados con la dimensión de la formación, los autores no encuentran relaciones con la transferencia; por ejemplo, en la duración en horas de la formación (Ingvarson et al., 2005).

A la vista de la revisión bibliográfica realizada y en línea con las conclusiones de Valencia-Rodríguez (2013), parece evidente que no existe un acuerdo sobre una taxonomía o modelo único de factores de transferencia. Tampoco parece factible que vaya a dibujarse un modelo único aplicable a todos los contextos, ya que cada uno es diferente y el ámbito organizativo (ya sea público o privado), evoluciona rápidamente. Estas diferencias contextuales dificultan la comparación de resultados obtenidos por los distintos autores en el ámbito de la transferencia de la formación.

En la administración pública española se han llevado a cabo distintos estudios con el fin de evaluar la transferencia de la formación, destacan el estudio ETAPE (Pineda, Quesada, Espona, Ciraso y García, 2012) y el Modelo de Evaluación del eLearning en la Administración Pública (Ciraso et al., 2016). Los resultados del estudio ETAPE ponen de manifiesto que las características de la formación que influyen en la transferencia son aquellas que están relacionadas con las necesidades del puesto, que generaran una reacción positiva en los participantes, aquellas en las que los participantes creen que depende de ellos aplicar lo aprendido, en las que cuentan con un entorno laboral que facilita la transferencia y en las que existe un proceso que permite a los participantes rendir cuentas a sus superiores sobre lo aprendido. Además, los resultados indicaron que la formación presencial era más eficaz que la formación online.

En este artículo se recoge parte de los resultados encontrados en el proyecto «Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración Pública: la transferencia al puesto de trabajo» financiado por el INAP (Alonso, Berrocal, González-Ortiz y Centolosi, 2017), cuyo objetivo general era analizar la transferencia de la formación del INAP con el fin de conocer los factores que la influyen en mayor medida.

Tomando en cuenta los resultados encontrados en la revisión teórica se plantearon los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar si los factores de los participantes se relacionan con la transferencia.
 - Hipótesis 1: Los factores de los participantes *a) satisfacción con la formación, b) locus de control interno, c) motivación para transferir y d) nivel de aprendizaje adquirido* se relacionan de forma positiva con la *transferencia*.
2. Analizar si los factores del lugar de trabajo y/o la organización se relacionan con la transferencia.
 - Hipótesis 2: Los factores del lugar de trabajo y/o la organización *a) rendición de cuentas, b) posibilidades del entorno para la aplicación, c) apoyo de los compañeros y del jefe para transferir* se relacionan de forma positiva con la *transferencia*.
3. Analizar si los factores de la formación se relacionan con la transferencia.
 - Hipótesis 3: La orientación a las necesidades del puesto de trabajo se relaciona de forma positiva con la transferencia.
 - Hipótesis 4: La duración de la formación en horas no se relaciona con la transferencia.
 - Hipótesis 5: El número de participantes en la formación y el número de profesores no se relacionan con la transferencia.
 - Hipótesis 6: La *generación de una comunidad o red profesional* se relaciona de forma positiva con el *nivel de aprendizaje adquirido*.
 - Hipótesis 7: La *generación de una comunidad o red profesional* se relaciona de forma positiva con la *transferencia*.
4. Analizar la relación de la transferencia con el tiempo en aplicar el aprendizaje al puesto.
 - Hipótesis 8: El *tiempo que tarde en aplicarse lo aprendido* en el curso de formación tiene una relación inversa con la *transferencia*: a menor tiempo de aplicación mayor transferencia.

5. Detectar las variables que mejor predicen la transferencia de la formación al puesto de trabajo al finalizar la formación.

- Hipótesis 9. La variable recogida al finalizar la formación que más peso tiene a la hora de explicar la transferencia es la *orientación a las necesidades del puesto*.

II. METODOLOGÍA

1. Población y muestra

La muestra estaba formada por 62 acciones formativas y 69 cursos (cinco acciones formativas tuvieron dos ediciones y una acción tuvo tres). La modalidad de impartición de los cursos fue muy similar, con un 49.3% (34) de cursos presenciales y un 50.7% (35) de cursos online.

La media de participantes por curso fue de 39.7 alumnos y la desviación estándar de 18.4. La media de participantes en la modalidad online (57.89) fue muy superior a la media de participantes en modalidad presencial (20.94), siendo la media de horas muy similar para las dos modalidades (28.29 horas de duración media para la modalidad online y 23.53 para la presencial).

Con relación al número de profesores que participaron por curso, varía en función de distintos criterios, como puede ser la duración del curso, los temas a abordar, etc. Participando uno, dos o tres profesores en el 79.7% de las acciones formativas.

La muestra estuvo compuesta por 1.475 respuestas válidas, provenientes de los participantes en 69 cursos, de los cuales 803 eran mujeres (54.4%) y 668 eran varones (45.3%). La edad media fue de 46.40 años y la antigüedad media en su puesto de trabajo era de 9.4 años.

El 91.2% de los trabajadores realizó un curso de formación a lo largo del periodo de recogida de datos, el 8.6% realizó dos cursos y solamente hubo tres personas que realizaron 3 (0.2%).

Los participantes eran trabajadores de la administración autonómica (4,1%), local (3,5%) y el resto de la Administración General del Estado (AGE), con una representación de los distintos organismos.

Con relación al nivel educativo de la muestra, 59.5% indicó tener estudios universitarios, el 28% había realizado hasta el bachillerato o formación profesional y el 10% había completado estudios de postgrado (máster y/o doctorado).

En la muestra aparecieron representados todos los niveles de la AGE (del 14 al 30). El grupo con mayor representación fue el formado por los niveles del 14 al 24, con un 74.4% de la muestra; mientras que el grupo que incluía los niveles del 25 al 30 constituyó un 19.1%. El 30.9% de los participantes indicó tener personas a su cargo.

En cuanto a los motivos expresados por los participantes para realizar la acción formativa, cabe destacar que el 94.8% indicó que había sido por iniciativa propia y únicamente el 2.5% consideró que fue animado por su jefe.

La mayor parte de las acciones formativas se realizaron dentro de la jornada laboral (44.0%) o de forma mixta, incluyendo horas tanto dentro como fuera de la jornada laboral (32.1%).

Las 1.475 respuestas válidas recogidas corresponden al 53.9% de los participantes en los cursos incluidos en el estudio y que cumplimentaron el primer cuestionario a la finalizaron la acción formativa. De ellas, cumplimentaron el segundo cuestionario a los cuatro meses de la finalización del curso el 49.6%; es decir, 731 participantes. Con respecto a los profesores / tutores cumplimentaron el cuestionario 121 de los 177 posibles (68.4%).

2. Instrumentos

Al finalizar la acción formativa se aplicaron los siguientes instrumentos:

El cuestionario de Factores de Eficacia de la Transferencia (FET), de Pineda et al. (2013). Este cuestionario incluye 42 ítems que evalúan tres dimensiones y siete factores:

- Dimensión del participante, que incluye los factores de satisfacción con la formación, locus de control interno y motivación para transferir.
- Dimensión del entorno de trabajo, que incluye los factores de rendición de cuentas, posibilidades del entorno para la aplicación y apoyo para transferir.
- Dimensión de la formación, que incluye el factor orientación a las necesidades del puesto de trabajo.

Junto con el cuestionario FET se incluyeron tres ítems que medían el factor *aprendizaje*.

El tipo de escala utilizada en las preguntas cerradas era tipo Likert de cinco anclajes en la que el uno significaba *totalmente en desacuerdo* y el cinco *totalmente de acuerdo*.

Cuando habían pasado cuatro meses desde que los participantes habían finalizado la formación se les aplicó el Cuestionario de Eficacia de la Formación (CdE) de Pineda et al., (2011), que mide el grado de transferencia desde la perspectiva del participante. El objetivo del cuestionario es identificar el grado de aplicación en el puesto de trabajo de lo aprendido por los participantes en la formación.

Para conocer en qué medida los participantes generaron una red profesional con la que compartir los conocimientos adquiridos en el curso, se crearon dos ítems que había que responder utilizando una escala tipo Likert: «*después de finalizar el curso he comentado, colaborado o compartido ideas relacionadas con la formación y la práctica profesional con otros participantes del curso*» y «*algunos de los aprendizajes adquiridos en el curso los he compartido con otras personas del entorno profesional*».

Con respecto al tiempo que se tarda desde que finaliza el curso hasta que se comienzan a aplicar los aprendizajes se evaluó a través de la pregunta: *¿cuánto tiempo has tardado en aplicar lo aprendido en el curso que realizaste a tu puesto de trabajo?* Las opciones de respuesta de esta variable eran las siguientes: 5: *inmediatamente*; 4: *antes de un mes*; 3: *de uno a tres meses*; 2: *de tres a seis meses*; 1: *más de seis meses*.

3. Procedimiento

En primer lugar se procedió, de forma conjunta con la Subdirección de Formación del INAP, a analizar las fases del estudio de evaluación de la transferencia que se iba a seguir, estableciendo como criterios para incluir las distintas acciones formativas en la investigación que fueran acciones de entrenamiento o de capacitación; esto es, que estuvieran dirigidas al desarrollo o adquisición de conocimientos y competencias directamente relacionadas con el trabajo actual o futuro de los participantes; que fueran a impartirse durante el primer semestre de 2016, con el fin de facilitar la recogida de información de la transferencia antes de la finalización del año. No se incluyeron en el proyecto aquellas acciones consideradas informativas o de sensibilización, o en las que no estaban delimitados el tipo de participantes o los objetivos.

Para llevar a cabo la selección de las acciones formativas incluidas en el proyecto, se realizó el análisis del plan de formación del primer semestre, con el fin de asegurar que las acciones elegidas cumplieran los criterios establecidos.

Se realizó un calendario de recogida de datos en el que se incluía el detalle de las acciones formativas sobre las que se iba a realizar la recogida de información y se definió el proceso de trabajo a seguir en función de la modalidad de la acción formativa: presencial, semi-presencial o e-learning.

La recogida de datos en las acciones presenciales y semi-presenciales se haría a la finalización de las mismas y en formato de papel y lápiz. En las acciones de e-learning se haría online, a través de un cuestionario vía web.

Transcurridos cuatro meses desde la finalización de la acción formativa se enviaba un correo electrónico a los participantes que habían cumplimentado el primer cuestionario, en el que se incluía el link a la web en la que estaba disponible el instrumento de evaluación de la transferencia.

III. RESULTADOS

La variable dependiente de este estudio es la transferencia de la formación. La transferencia media obtenida es de 2.49 puntos en una escala de cinco puntos y la desviación estándar es de .81.

La variable transferencia es una puntuación global calculada tras la aplicación del cuestionario CdE de Pineda et al. (2011). De forma previa a la comprobación de las hipótesis planteadas, se realizaron los análisis previos para contrastar los supuestos de normalidad y homogeneidad de varianzas.

Para ver el grado de relación entre la variable criterio y las variables predictoras relacionadas con los factores del cuestionario FET se calcularon las correlaciones de Pearson. Las correlaciones entre la *puntuación global de transferencia* (ver tabla 1) y los factores de los participantes son positivas y significativas (entre .322 y .374), lo que permite aceptar la hipótesis 1.

De la misma forma, los factores del entorno de trabajo se relacionan de forma positiva con la transferencia, tal y como se observa en la matriz de correlaciones, por lo que se acepta la hipótesis 2.

También existen relaciones significativas, elevadas y positivas entre la puntuación total de transferencia y el factor orientación a las necesidades del puesto, lo que permite afirmar que se cumple la Hipótesis 3. Destacan las altas correlaciones de la variable orientación a las necesidades del puesto con el resto de factores.

TABLA 1. CORRELACIONES DE PEARSON ENTRE LOS FACTORES DEL LUGAR DE TRABAJO Y/O LA ORGANIZACIÓN Y LA TRANSFERENCIA

	M	SD	Transfer	1	2	3	4	5	6	7
1. Satisfacción con la formación	3.84	.82	.322**	1						
2. Motivación para transferir	4.07	.63	.374**	,52**	1					
3. Locus de control interno	2.99	1.02	.333**	,19**	,36**	1				
4. Nivel de Aprendizaje Adquirido	3.55	.79	.358**	,72**	,41**	,18**	1			
5. Posibilidades del entorno para aplicar	3.72	.68	.258**	0,02	,08**	,32**	0,04	1		
6. Apoyo para transferir	2.92	.89	.341**	,20**	,29**	,29**	,19**	,31**	1	
7. Rendición de cuentas de la aplicación	2.11	.76	.364**	,15**	,17**	,21**	,18**	,11**	,66**	1
8. Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	3.14	.85	.577**	,56**	,56**	,43**	,49**	,22**	,42**	,39**

**p<.001

Con respecto a la duración de la formación y el número de participantes no se han encontrado relaciones con la transferencia, probablemente porque ambas variables son muy similares en las distintas acciones formativas incluidas en el estudio (ver tabla 2). Por otro lado, la relación entre el número de profesores y la transferencia encontrada es muy pequeña como para tenerla en cuenta. Por tanto, se aceptan las hipótesis 4 y 5.

TABLA 2. CORRELACIONES DE PEARSON ENTRE LOS FACTORES DEL LUGAR DE TRABAJO Y/O LA ORGANIZACIÓN Y LA TRANSFERENCIA

	Transfer	1	2	3
1. Horas del curso	-.063	-.097**	1	
2. Número de participantes	.016	-.114**	-.081**	1
3. Número de profesores	.080*	.010	.077**	.106**

* p<.05; **p<.001

Tal y como se puede comprobar en la tabla 3, compartir ideas con otros participantes del curso y con otras personas del entorno profesional se relaciona de forma positiva con la transferencia de la formación, especialmente la segunda con una correlación de .539 entre ambas variables. En la tabla también se muestran las relaciones de ambas variables con el aprendizaje, que aunque moderadas, también son significativas, por lo que se confirman las Hipótesis 6 y 7.

TABLA 3. CORRELACIONES DE PEARSON ENTRE COMPARTIR CON OTROS PARTICIPANTES DEL CURSO, CON OTRAS PERSONAS DEL ENTORNO PROFESIONAL, LA TRANSFERENCIA Y EL APRENDIZAJE

	M	DT	Transfer	Aprendizaje	1
1. Comentar, colaborar o compartido ideas relacionadas con la formación y la práctica profesional con otros participantes del curso	1.97	1.16	.323**	.13**	1
2. Compartir aprendizajes con otras personas del entorno profesional	2.79	1.17	.539**	.29**	.421**

**p<.001

Los resultados indican que cuanto más próximo esté en el tiempo la aplicación de los aprendizajes al puesto de trabajo, mayor transferencia se produce, por tanto, se cumple la Hipótesis 8 (ver tabla 4).

TABLA 4. CORRELACIONES DE PEARSON ENTRE EL TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA FINALIZACIÓN DEL CURSO Y LA TRANSFERENCIA

	M	DT	Transfer
Tiempo transcurrido entre la finalización del curso y la aplicación de los aprendizajes al puesto de trabajo	3.51	1.57	.565**

**p<.001

Para conocer qué variables de las recogidas cuando finaliza la formación (a los participantes y al formador) explican mejor la transferencia al puesto de trabajo se realizó un análisis de regresión.

Se tomó como variable criterio la transferencia de la formación y cómo variables predictoras las dimensiones del FET y las percepciones de los participantes en la acción formativa, nada más finalizar, sobre el aprovechamiento del curso y las posibilidades de transferencia.

En concreto, se intenta conocer en qué medida se puede predecir la transferencia de una acción formativa preguntando a los participantes cuando esta finaliza.

Se realizó un análisis de regresión múltiple por pasos incluyendo las variables relacionadas con el participante, el entorno y la formación. Los resultados ponen de manifiesto que la variable *orientación a las necesidades del puesto de trabajo* explica el 35% de la información. A medida que se van añadiendo variables el R² incrementa hasta el 42% con las variables que se presentan en la tabla 5. Por otro lado, el valor del estadístico de Durbin-Watson (1.91) es mayor a 1.4, lo que señala que tanto los residuos como las observaciones de las variables utilizadas en el análisis de regresión son independientes.

TABLA 5. RESUMEN DEL MODELO DE REGRESIÓN LINEAL POR PASOS CON LAS VARIABLES RECOGIDAS AL FINALIZAR LA FORMACIÓN

Modelo	Variable	R	R ² ajustado	Error estándar de la estimación	Cambio de R ²	F	Coefficientes estandarizados (β)
1	ONP	.589	.35	.76	.347**	325.80	.36
2	RCA	.612	.37	.75	.028**	26.95	.17
3	TIEM	.629	.39	.74	.02**	20.66	.12
4	LoCI	.639	.41	.73	.014**	14.18	.15
5	CONO	.649	.42	.72	.013**	13.64	.13

* p<.05; **p<.001

ONP: Orientación a las necesidades del puesto de trabajo; RCA: Rendición de cuentas de la aplicación; TIEM: Tiempo estimado en aplicar lo aprendido al puesto de trabajo; LoCI: Locus de control interno; CONO: Nivel de conocimientos adquiridos o desarrollados en el curso.

Por tanto, se cumple la hipótesis 9, debido a que entre las variables recogidas al finalizar la formación, la que más peso tiene a la hora de explicar la transferencia es la orientación a las necesidades del puesto.

IV. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y SUGERENCIAS DE MEJORA

La satisfacción y el aprendizaje son dos niveles de evaluación que están presentes en los distintos modelos de evaluación de la formación, y en nuestro estudio aparecen como factores clave para facilitar la transferencia. Con respecto a la satisfacción con la formación, se ha encontrado una correlación de .322 con la transferencia, resultado que es coherente con algunos de los estudios previos (e.g. Alliger et. al., 1997; Pineda et al., 2013). Además, cuando un participante está satisfecho con la formación y con el formador/tutor es más probable que esté más abierto a la adquisición o desarrollo de nuevos aprendizajes, por lo que

es lógico que se haya encontrado una correlación muy alta entre estos dos factores ($r = .723$), como encuentran otros autores (e.g., Cabrera, 1993; Pineda, 2002); así como que muestren una mayor motivación para aplicarlos posteriormente, habiéndose encontrado también una alta correlación entre la satisfacción y la motivación para transferir ($r = .520$).

Estos resultados remarcan la importancia de conseguir una elevada satisfacción de los participantes, por lo que es recomendable continuar evaluando este factor en la totalidad de los cursos del INAP, tal y como ya se está haciendo, y tener en cuenta los resultados y sugerencias indicadas por los participantes para el diseño de los planes de formación, aspecto que facilitaría la mejora continua del proceso de formación, así como atender a las necesidades e intereses los participantes, ya que estos son uno de los clientes clave de la función de la formación.

El factor aprendizaje presenta una relación positiva y significativa con la transferencia ($r = .358$), muy similar a la encontrada por Colquitt et al. (2000). Sin aprendizaje no puede haber transferencia, ya que no se pueden producir cambios en el comportamiento de los participantes en sus puestos de trabajo si previamente no se han adquirido las competencias que lo posibiliten (Colquitt et al., 2000; Mathieu et al. 1992; Velada y Caetano, 2007; Warr y Bunce, 1995), de ahí la importancia de este factor. Sin embargo, que exista aprendizaje no implica que éste se vaya a aplicar, debido a que pueden existir distintos motivos que lo dificulten, tanto relacionados con el participante como con el entorno.

Debido a la importancia que tiene la evaluación del aprendizaje sería necesario evaluar aquellas acciones formativas del plan de formación que persigan en sus objetivos la adquisición o desarrollo de conocimientos y competencias aplicables al puesto de trabajo. Esta evaluación, previa a la evaluación de la transferencia, aseguraría que el aprendizaje se ha producido y permitiría descartar que niveles bajos en transferencia se deban a este factor. En la actualidad, en el INAP, la evaluación del aprendizaje se realiza de forma sistemática en la formación en modalidad e-learning, y en algunas que se desarrollan en modalidad presencial. Para que la evaluación del aprendizaje se amplíe a las acciones presenciales es necesario implicar a los formadores, tanto internos como externos, debido a que generalmente son ellos los encargados de la aplicación de los instrumentos de evaluación durante la impartición del curso. También es necesario que las evaluaciones no se realicen únicamente sobre el componente de los conocimientos de las competencias, y se incluyan pruebas profesionales y situacionales, con el fin de evaluar todos los componentes y poder hacer estimaciones de las facilidades o dificultades que podrán tener los individuos para transferir, y de esta forma poder desarrollar planes de mejora individualizados de vuelta al puesto de trabajo.

En este punto es preciso insistir sobre la importancia de desarrollar planes de mejora individualizados por parte de los participantes a la finalización de la acción formativa, como medida de intervención para fomentar la transferencia (Foxon y Foxon, 1987; Hollenbeck y Ingols, 1990). La elaboración de estos planes de mejora implican, por ejemplo, que el participante haga una reflexión sobre los objetivos alcanzados, cómo va a aplicar los aprendizajes al trabajo, los medios o ayudas que va a necesitar y defina las tareas a realizar. Con su elaboración se persigue aumentar el compromiso de los participantes y su motivación. Por tanto, sería necesario que el diseño de las acciones formativas incluyera el espacio necesario para el desarrollo de planes de mejora, ya que para que realmente sea eficaz debería realizarse a la finalización de la acción formativa, como una actividad más de la misma.

Es importante remarcar la importancia del factor motivación para transferir, debido a que se ha encontrado una relación positiva y significativa con la transferencia, en línea con Bates et al. (2007), Hughes (2016), Machin y Fogarty (2004) y Van den Bossche et al. (2010). Tras el análisis de estos resultados surge la siguiente pregunta, ¿qué se puede hacer desde el área de formación para que las personas se motiven en la aplicación de lo aprendido en su puesto de trabajo? Sería necesario; por un lado, hacer partícipes a los participantes en la detección de sus propias necesidades formativas, al estar los niveles de motivación relacionados con la satisfacción de las necesidades de cada individuo y sus expectativas, aspecto que es contemplado ya por el INAP, debido a que los propios trabajadores pueden solicitar participar en aquellas acciones que están acordes a su nivel y tipo de trabajo, así como en aquellas que son de carácter transversal y; por otro lado, implicarles en la evaluación de la transferencia para que sean conscientes de los beneficios que ha tenido la formación para la mejora de su desempeño. Es probable que esta implicación de los participantes sea la razón por la que expresan una motivación para transferir muy alta (4.07 sobre 5).

Los participantes que tienen un locus de control interno alto sobre las posibilidades de transferir lo aprendido al puesto de trabajo, tienen la creencia de que el éxito en la transferencia depende de sí mismos, y eso hace que tengan una alta motivación para transferir. Quizá podrían potenciarse las expectativas de éxito

acerca de aplicar lo aprendido al puesto a través de políticas de recursos humanos adecuadas por parte de la Administración: la implicación del jefe directo en motivar a sus colaboradores para asistir a determinadas acciones formativas, la generación de expectativas antes de asistir a la formación, el apoyo posterior cuando ha realizado el curso para que lo aplique, etc.

En definitiva, los factores de los participantes están relacionados con la transferencia, y además existe relación entre satisfacción y aprendizaje, la motivación para transferir se relaciona con ambas y a su vez con el locus de control.

En cuanto a los factores del lugar de trabajo y/o la organización se ha encontrado una relación positiva con la transferencia, en concreto, los relacionados con la rendición de cuentas, las posibilidades del entorno para la aplicación y el apoyo para transferir; lo que implica que compañeros y jefes apoyan en la transferencia y además solicitan información para conocer los resultados.

Estos resultados ponen de manifiesto la importancia de que la organización y, en especial el superior inmediato del participante, solicite evidencias de la efectividad de la transferencia, lo que reflejaría su preocupación por los resultados de la formación y por las mejoras en el desempeño del colaborador. Esta rendición de cuentas se puede realizar de diversas formas como, por ejemplo, la realización de un informe sobre los aspectos más relevantes de la formación, la realización de una presentación con los contenidos básicos a compañeros y mandos, o la inclusión de la formación dentro de los objetivos de desempeño y desarrollo de los individuos (Longenecker, 2004), lo que estaría reflejando que la organización realmente considera la formación como una inversión, al estar alineada con los objetivos a alcanzar, y estaría recompensando los esfuerzos extra que hacen las personas para mejorar de forma continua en su trabajo. Este tipo de actuaciones se han relacionado con un aumento de la motivación y de la percepción de utilidad de los programas (Colquitt et al., 2000).

Asimismo, es preciso que el trabajador reciba el apoyo necesario para aplicar los nuevos aprendizajes, tanto por parte de sus compañeros como por parte de su superior, debiendo proporcionar éste el apoyo emocional y los recursos necesarios. Para que esto suceda, se debe implicar a los mandos en la detección de las necesidades formativas de sus colaboradores; por ejemplo, llama la atención que únicamente el 2,5% de los participantes indiquen que su jefe les animó a realizar la formación, si bien el INAP requiere que los mandos validen la formación solicitada por sus colaboradores. Es posible que no sea suficiente y que fuera útil que desde la unidad de formación se solicitara información directa a los mandos y directivos sobre las necesidades detectadas en sus direcciones y equipos de trabajo. El estudio de detección de necesidades formativas debería hacerse periódicamente, normalmente de forma anual, con la posibilidad de recibir peticiones directas a lo largo de todo el periodo, para que puedan contemplarse aquellas necesidades que surjan de forma imprevista. En este punto, nos gustaría destacar de forma muy positiva, el bajo porcentaje de participantes que indican que uno de los motivos de no transferir es que no tiene el suficiente apoyo de las personas con las que trabaja (6%).

Desde nuestro punto de vista este apoyo se debería extender más allá de jefes y compañeros e incluir en la planificación de la formación (en aquellas acciones consideradas estratégicas o claves) el apoyo por parte de formadores / tutores durante un plazo de tiempo posterior a la finalización de la acción formativa. De esa forma el participante podría solicitar ayuda en el caso de encontrar dificultades a la hora de transferir los aprendizajes a su trabajo.

La orientación a las necesidades del puesto de trabajo se relaciona de forma positiva con la transferencia. Se obtuvo una correlación muy alta entre este factor y la transferencia, lo que lleva a considerar que es uno de los factores más importantes. Este resultado está en la línea con los obtenidos por distintos autores (Bates et al., 2007; Pérez, 2008; Rodríguez, 2005; Velada et al., 2007), considerando que la obtención de puntuaciones bajas implicaría dificultades en la transferencia (Lama, 2014). Además, existe una alta relación entre la orientación a las necesidades del puesto y el resto de factores, lo que lo convierte en un factor central en todo el proceso de formación, con influencia en todos los demás. Con respecto a este factor encontramos una semejanza con el factor de aprendizaje, ya que si bien el hecho de que el contenido de la formación se relacione con el puesto de trabajo del participante no garantiza la transferencia, sí es un facilitador clave de la misma.

El factor orientación a las necesidades del puesto indica la importancia de hacer una buena detección de necesidades, que permita determinar qué problemas de desempeño pueden ser subsanados a través de formación, o que aspectos del mismo pueden ser potencialmente mejorados, al mismo tiempo que se garantiza la relación directa entre el contenido de la formación y el trabajo desempeñado por los participan-

tes. Asimismo, implica diseñar las acciones formativas de tal forma que se facilite la transferencia. Cuanto más cercanos estén los contenidos, actividades, materiales didácticos, ejemplos, etc. utilizados durante la formación a la realidad laboral de los participantes, mayor facilidad tendrán éstos para transferir los nuevos comportamientos a su trabajo, mejor será su percepción de utilidad y su motivación hacia la transferencia. No tener en cuenta este factor en la elaboración del plan de formación y en el diseño de las acciones formativas, además de afectar a la satisfacción de los clientes de la función de formación (participantes, mandos y directivos, etc.), implicaría que la formación realmente sería un gasto y no una inversión para lograr la mejora continua de la organización y de las personas que la conforman, al poder estar adquiriendo los participantes conocimientos y competencias poco o nada relevantes para su trabajo.

No existen relaciones entre los factores de formación (duración del curso, número de participantes y número de profesores) y la transferencia. Estas variables han sido muy poco estudiadas; por ejemplo, en la revisión bibliográfica realizada no se han encontrado investigaciones en las que se analizaran las variables de número de participantes y número de profesores. Respeto al número de horas, Ingvarson et al. (2005) tampoco encontraron diferencias significativas. Es preciso tener en cuenta que la mayor parte de las acciones del estudio tenían una duración de entre 15 y 50 horas, y que contaban con un número de participantes y profesores similar. Cabe esperar que estudios que incluyan formaciones con una variabilidad mayor en cuanto a horas o número de participantes, encuentren diferencias.

Por otro lado, se han encontrado relaciones significativas entre la generación de una comunidad o red profesional y el nivel de aprendizaje adquirido. De la misma forma, la generación de una comunidad o red profesional se relaciona de forma positiva con la transferencia, relación que resulta significativa. Este resultado es interesante y estaría indicando la importancia de aumentar el uso de redes profesionales, algunas de ellas ya se utilizan en la Administración y los trabajadores pueden acceder y participar en las mismas, haciendo una mayor difusión de los aprendizajes adquiridos. De una forma más concreta, sería recomendable planificar momentos y espacios en los que, finalizada la formación, los participantes de la acción formativa pudieran compartir sus experiencias sobre la aplicación de los aprendizajes a sus puestos de trabajo, por ejemplo, planificando una o más sesiones en las que pudieran analizar los beneficios obtenidos, las dificultades y cómo se han solventado, etc. Para asegurar que esta práctica se realiza, sería necesario que en el diseño e impartición de las acciones formativas estuvieran contempladas estas sesiones como una parte más del curso y no como una posible actividad voluntaria, ya que lo que no se planifica y no se presupuesta, difícilmente se lleva a cabo. Esta práctica conseguiría una doble finalidad; por un lado, facilitar a la organización la realización de un seguimiento de la evolución de la transferencia, favoreciendo su afianzamiento y desarrollando planes de mejora en caso de ser necesario y; por otro lado, proporcionando oportunidades para comentar, colaborar o compartir ideas relacionadas con la formación, la organización o su práctica profesional a los participantes. En esta línea, los participantes pueden compartir los aprendizajes con sus compañeros, realizando, por ejemplo, presentaciones de las principales ideas y posibles aplicaciones del aprendizaje adquirido.

Respecto a la relación de la transferencia con el tiempo tardado en aplicar el aprendizaje, los resultados obtenidos establecen una relación inversa y significativa entre tiempo y transferencia. En otras palabras, cuanto más cercano esté en el tiempo la aplicación de los nuevos comportamientos al trabajo, mayor será la transferencia.

Este resultado tiene importantes implicaciones de cara a la planificación temporal de las acciones formativas, siendo necesario que la impartición de las mismas estén lo más cercanas posible al momento en el que el trabajador tiene que aplicar los nuevos comportamientos a su trabajo, esto es fundamental cuando los objetivos de la formación son el desarrollo de competencias técnicas frente a las competencias genéricas, debido a que las primeras están más sujetas al olvido si no se ponen en práctica de una forma relativamente rápida.

Por último, se planteaba como objetivo detectar las variables que mejor predicen la transferencia de la formación al puesto nada más finalizar la formación. Las variables que mejor permiten predecir la transferencia son: orientación a las necesidades del puesto de trabajo; rendición de cuentas de la aplicación; tiempo estimado en aplicar lo aprendido al puesto de trabajo; locus de control interno; nivel de conocimientos adquiridos o desarrollados en el curso. Estas variables permiten explicar el 42% de la variable dependiente, valor superior al conseguido por autores como Pineda et al. (2013), y sólo orientación a las necesidades del puesto explica el 35% (Quesada, 2014, también encontró que esta variable era la que tenía mayor peso).

Los resultados obtenidos en este estudio implican la importancia de que la formación responda a necesidades concretas del puesto de trabajo de los participantes, tanto actuales como futuras. Sin embargo, el

proceso de detección de necesidades no debería implicar solo a trabajadores y a sus superiores inmediatos, ya que esta forma de actuar solamente permitiría detectar necesidades de formación de carácter inmediato; esto es, las derivadas de problemas que se hayan detectado en el desempeño del trabajo. Por tanto, resulta necesario complementar estas necesidades con las estratégicas y que se derivan de los objetivos y planes estratégicos de la Administración, permitiendo de esta forma actuar proactivamente a la hora de anticipar las necesidades, al mismo tiempo que alinea los objetivos de la organización con los de la formación. El órgano responsable de definir estas necesidades estratégicas sería el área de formación del INAP, tal y como ya se está haciendo.

Si bien, una adecuada detección de necesidades es clave, no es suficiente siendo necesario planificar, diseñar, impartir y evaluar la formación teniendo como foco facilitar la transferencia, así como tener en cuenta el plazo temporal en el que los participantes podrán aplicar los nuevos comportamientos a sus puestos de trabajo.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLIGER, G. M., TANNENBAUM, S. I., BENNETT, W., TRAVER, H. y SHOTLAND, A. (1997). "A meta-analysis of the relations among training criteria", *Personnel psychology*, 50(2), 341-358. DOI: 10.1111/j.1744-6570.1997.tb00911.x.
- ALONSO, M. A., BERROCAL, F., GONZÁLEZ-ORTIZ, A. y CENTOLOSÍ, B. (2017). *Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración Pública: la transferencia al puesto*. Madrid: INAP.
- ARTHUR, W., BENNETT, J. B., STANUSH, P. L. y MCNELLY, T. L. (1998). "Factors that influence skill decay and retention: A quantitative review and meta-analysis", *Human Performance*, 11(1), 57-101. DOI: 10.1207/s15327043hup1101_3.
- AUSTIN, M. J., WEISNER, S., SCHRANDT, E., GLEZOS-BELL, S., y MURTAZA, N. (2006). "Exploring the transfer of learning from an executive development program for human services managers". *Administration in Social Work*, 30(2), 71-90. DOI: 10.1300%2FJ147v30n02_06.
- AWONIYI, E. A., GRIEGO, O. V. y MORGAN, G. A. (2002). "Person-environment fit and transfer of training", *International Journal of Training and Development*, 6(1), 25-35. DOI: 10.1111/1468-2419.00147.
- AXTELL, C. M., MAITLIS, S. y YEARTA, S. K. (1997). "Predicting immediate and longer-term transfer of training", *Personnel Review*, 26(3), 201-213. DOI: 10.1108/00483489710161413.
- BALDWIN, T. T. y FORD, J. K. (1988). "Transfer of training: A review and directions for future research", *Personnel Psychology*, 41, 63-105. DOI: 10.1111/j.1744-6570.1988.tb00632.x.
- BATES, R. A., KAUFFELD, S. y HOLTON, E. F. (2007). "Examining the factor structure and predictive ability of the german-version of the learning transfer system inventory", *Journal of European Industrial Training*, 31(3), 195-211. DOI: 10.1108/03090590710739278.
- BLUME, B. D., FORD, J. K., BALDWIN, T. T. y HUANG, J. L. (2010). "Transfer of Training: A Meta-Analytic Review", *Journal of Management*, 36(4), 1065-1105. DOI: 10.1177/0149206309352880.
- BRINKERHOFF, R. O. (2006). "Increasing impact of training investments: an evaluation strategy for building organizational learning capability". *Industrial and Commercial Training*, 38(6), 302-307. DOI: 10.1108/00197850610685824.
- BOUD, D. y MIDDLETON, H. (2003). "Learning from others at work: communities of practice and informal learning", *Journal of Workplace Learning*, 15(5), 194-202. DOI: 10.1108/13665620310483895.
- BROAD, M. L. (2005). *Beyond transfer of training: Engaging systems to improve performance*. San Francisco: John Wiley & Sons.
- BURKE, L. A. y BALDWIN, T. T. (1999). "Workforce training transfer: A study of the effect of relapse prevention training and transfer climate", *Human Resource Management*, 38(3), 227-241. DOI: 10.1002/(SICI)1099-050X(199923)38:3<227::AID-HRM5>3.0.CO;2-M.
- BURKE, L. A. y HUTCHINS, H. M. (2008). "A study of best practices in training transfer and proposed model of transfer", *Human Resource Development Quarterly*, 19(2), 107-128. DOI: 10.1002/hrdq.1230.
- CABRERA, F. A. (1993). "La evaluación en las sesiones instructivas". En F. CABRERA, T. DONOSO, y M. A. MARÍN (Eds.), *Manual de formación pedagógica básica para formadores* (pp. 215-263). Barcelona: PPU.
- CHEN, J. y SILVERTHORNE, C. (2008). "The impact of locus of control on job stress, job performance and job satisfaction in Taiwan", *Leadership & Organization Development Journal*, 29(7), 572-582. DOI: 10.1108/01437730810906326.
- CHENG, E. W. L. y HO, D. C. K. (2001). "A review of transfer of training studies in the past decade", *Personnel Review*, 30(1), 102-118. DOI: 10.1108/00483480110380163.
- CHIABURU, D. S. y LINDSAY, D. R. (2008). "Can do or will do? The importance of self-efficacy and instrumentality for training transfer" *Human Resource Development International*, 11(2), 199-206. DOI: 10.1080/13678860801933004.

- CHIABURU, D. S. y MARINOVA, S. V. (2005). "What predicts skill transfer? An exploratory study of goal orientation, training self-efficacy and organizational supports", *International Journal of Training and Development*, 9(2), 110-123. DOI: 10.1111/j.1468-2419.2005.00225.x.
- CHIABURU, D. S., VAN DAM, K. y HUTCHINS, H. M. (2010). "Social Support in the Workplace and Training Transfer: A longitudinal analysis", *International Journal of Selection and Assessment*, 18(2), 187-200. DOI: 10.1111/j.1468-2389.2010.00500.x.
- CIRASO, A., ESPONA, B., QUESADA, C., VALDIVIA, P. y PINEDA, P. (2016). "MEEL: Modelo de Evaluación del eLearning en la administración pública", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15. Recuperado de <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10315&path%5B%5D=10879>.
- CLARKE, N. (2002). "Job/work environment factors influencing training effectiveness within a human service agency: Some indicative support for Baldwin and Fords' transfer climate construct". *International Journal of Training and Development*, 6(3), 146-162. DOI: 10.1111/1468-2419.00156.
- COLQUITT, J. A., LEPINE, J. A. y NOE, R. A. (2000). "Toward an integrative theory of training motivation: A meta-analytic path analysis of 20 years of research". *Journal of Applied Psychology*, 85(5), 678-707. DOI: 10.1037/0021-9010.85.5.678.
- CROMWELL, S. E. y KOLB, J. A. (2004). "An examination of work-environment support factors affecting transfer of supervisory skills training to the workplace". *Human Resource Development Quarterly*, 15(4), 449-471. DOI: 10.1002/hrdq.1115.
- DEVOS, C., DUMAY, X., BONAMI, M., BATES, R. y HOLTON, E. (2007). "The Learning Transfer System Inventory (LTSI) translated into French: internal structure and predictive validity". *International Journal of Training and Development*, 11(3), 181-199. DOI: 10.1111/j.1468-2419.2007.00280.x.
- FORD, J. K., QUIÑONES, M. A., SEGO, D. J. y SORRA, J. S. (2006). "Factors Affecting The Opportunity To Perform Trained Tasks On The Job", *Personnel Psychology*, 45(3), 511-527. DOI: 10.1111/j.1744-6570.1992.tb00858.x.
- FOXON, M. (2008). "The Influence of Motivation to Transfer, Action Planning, and Manager Support on the Transfer Process", *Performance Improvement Quarterly*, 10(2), 42-63. DOI: 10.1111/j.1937-8327.1997.tb00048.x.
- FOXON, M. y FOXON, M. (1987). "Transfer of Training – A Practical Application", *Journal of European Industrial Training*, 11(3), 17-20. DOI: 10.1108/eb002223.
- GILPIN-JACKSON, Y. y BUSHE, G. R. (2007). "Leadership development training transfer: a case study of post-training determinants", *Journal of Management Development*, 26(10), 980-1004. DOI: 10.1108/02621710710833423.
- GROSSMAN, R. y SALAS, E. (2011). "The transfer of training: what really matters", *International Journal of Training and Development*, 15(2), 103-120. DOI: 10.1111/j.1468-2419.2011.00373.x.
- HAWLEY, J. D. y BARNARD, J. K. (2005). "Work Environment Characteristics and Implications for Training Transfer: A Case Study of the Nuclear Power Industry", *Human Resource Development International*, 8(1), 65-80. DOI: 10.1080/1367886042000338308.
- HOLLENBECK, G. P. y INGOLS, C. A. (1990). "What's the takeaway?", *Training & Development Journal*, 44(7), 83-85.
- HOLTON, E. F. (1996). "Final word: Response to reaction to Holton article", *Human Resource Development Quarterly*, 7(1), 27-29. DOI: 10.1002/hrdq.3920070105.
- HOLTON, E. F. (2005). "Holton's evaluation model: New evidence and construct elaborations", *Advances in Developing Human Resources*, 7(1), 37-54. DOI: 10.1177/1523422304272080.
- HOLTON, E. F., BATES, R. A. y RUONA, W. E. A. (2000). "Development of a generalied learning transfer system inventory", *Human Resource Development Quarterly*, núm. 11(4), pag. 333-360. DOI: 10.1002/1532-1096(200024)11:4<333::AID-HRDQ2>3.0.CO;2-P.
- HUGHES, A. (2016). "A Meta-Analytic Integration of What Matters in Training Transfer", *PhD Thesis*, University of Central Florida. *Electronic Theses and Dissertations*. 4972. <http://stars.library.ucf.edu/etd/4972>.
- INGVARSON, L., MEIERS, M. y BEAVIS, A. (2005). "Factors affecting the impact of professional development programs on teachers' knowledge, practice, student outcomes & efficacy", *Professional development for teachers and school leaders*, 1. DOI: 10.14507/epaa.v13n10.2005.
- JUDGE, T. A. y BONO, J. E. (2001). "Relationship of core self-evaluations traits-self-esteem, generalized self-efficacy, locus of control, and emotional stability-with job satisfaction and job performance: A meta-analysis", *Journal of Applied Psychology*, 86(1), 80-92. DOI: 10.1037/0021-9010.86.1.80.
- KIRKPATRICK, D. L. (1959). "Techniques for evaluating training programs", *Journal of ASTD*, 11, 1-13.
- KONTOGHIORGHES, C. (2001). "Factors Affecting Training Effectiveness in the Context of the Introduction of New Technology-A US Case Study", *International Journal of Training and Development*, 5(4), 248-260. DOI: 10.1111/1468-2419.00137.
- KONTOGHIORGHES, C. (2004). "Reconceptualizing the learning transfer conceptual framework: empirical validation of a new systemic model", *International Journal of Training and Development*, 8(3), 210-221. DOI: 10.1111/j.1368-3736.2004.00209.x.
- KUMPIKAITE, V. (2007). "Human Resource Training Evaluation". *Engineering Economics* 5 (55). <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=293358>.

- LAMA, F. J. (2014). "Transferencia de la formación de empleados públicos. Elementos de intervención para el incremento de la transferencia del aprendizaje", *Tesis doctoral*. Universidad de Sevilla.
- LIM, D. H. y JOHNSON, S. D. (2002). "Trainee perceptions of factors that influence learning transfer", *International Journal of Training and Development*, 6(1), 36-48. DOI: 10.1111/1468-2419.00148.
- LONGENECKER, C. O. (2004). "Feature articles maximizing transfer of learning from management education programs", *Development and Learning in Organizations: An International Journal*, 18(4), 4-6. DOI: 10.1108/14777280410544538.
- MACHIN, M. A. y FOGARTY, G. J. (2004). "Assessing the antecedents of transfer intentions in a training context", *International Journal of Training and Development*, 8(3), 222-236. DOI: 10.1111/j.1360-3736.2004.00210.x.
- MARTIN, H. J. (2010). "Workplace climate and peer support as determinants of training transfer", *Human Resource Development Quarterly*, 21(1), 87-104. DOI: 10.1002/hrdq.20038.
- MATHIEU, J. E., TANNENBAUM, S. I. y SALAS, E. (1992). "Influences of individual and situational characteristics on measures of training effectiveness", *Academy of Management Journal*, 35(4), 828-847. DOI: 10.2307/256317.
- NIJMAN, D. J. M., NIJHOF, W. J., WOGNUM, A. A. M. (Ida) y VELDKAMP, B. P. (2006). "Exploring differential effects of supervisor support on transfer of training", *Journal of European Industrial Training*, 30(7), 529-549. DOI: 10.1108/03090590610704394.
- NOE, R. A. (1986). "Trainees' attributes and attitudes: Neglected influences on training effectiveness", *Academy of management review*, 11(4), 736-749. DOI: 10.5465/AMR.1986.4283922.
- PAAS, F. G. W. C. y VAN MERRIËNBOER, J. J. G. (1994). "Variability of worked examples and transfer of geometrical problem-solving skills: A cognitive-load approach", *Journal of Educational Psychology*, 86(1), 122-133. DOI: 10.1037/0022-0663.86.1.122.
- PEREDA, S., BERROCAL, F. y ALONSO, M. A. (2014). "Bases de Psicología del Trabajo para Gestión de Recursos Humanos". Madrid: Síntesis.
- PÉREZ, D. P. D. S. (2008). "La formación como proceso de transferencia al puesto de trabajo de los conocimientos aprendidos: un modelo explicativo aplicado al sector de la restauración", *Tesis doctoral*, Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
- PINEDA, P. (2000). "Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones". *Educar*, (27), 119-133.
- PINEDA, P. (2002) (Coord). "Evaluación de la formación en las organizaciones", *Gestión de la Formación en las Organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- PINEDA, P., CIRASO, A. y QUESADA, C. (2014). "¿Cómo saber si la formación genera resultados? El modelo FET de evaluación de la transferencia", *Capital Humano*, 292, 74-80. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4869068>.
- PINEDA, P., QUESADA, C. y CIRASO, A. (2011). "Evaluating Training Effectiveness: results of the FET Model in the Public Administration in Spain", *Paper presented at the 7th International Conference on Researching Work and Learning* (Shanghai, Dec 4-7, 2011).
- PINEDA, P., QUESADA, C. y CIRASO, A. (2013). "Evaluation of Training Transfer Factors: The FET Model", *Transfer of Learning in Organizations*, 121-144. DOI: 10.1007/978-3-319-02093-8_8.
- PINEDA, P., QUESADA, C., ESPONA, B., CIRASO, A. y GARCÍA, N. (2012). "Evaluación de la eficacia de la formación en la administración pública española –ETAPE–: el modelo FET". Recuperado de https://ddd.uab.cat/pub/estudis/2012/115524/evaefifor_a2012.pdf.
- PINEDA, P., QUESADA, C., y MORENO, M. V. (2011). *Avaluació de la transferència de la formació a l'Administració Pública de Catalunya*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. ISBN 978-84-393-8664-3. <https://ddd.uab.cat/record/55238>.
- QUESADA, C. (2014). "¿Se puede predecir la transferencia de los aprendizajes al lugar de trabajo?: Validación del modelo de predicción de la transferencia", *Tesis doctoral*. Universidad Autónoma de Barcelona. <https://ddd.uab.cat/record/127052>.
- RENTA-DAVIDS, A. I., JIMÉNEZ-GONZÁLEZ, J. M., FANDOS-GARRIDO, M. y GONZÁLEZ-SOTO, Á. P. (2014). "Transfer of learning: Motivation, training design and learning-conducive work effects", *European Journal of Training and Development*, 38(8), 728-744. DOI: <http://dx.doi.org/10.1108/EJTD-03-2014-0026>.
- RODRIGUEZ, C. M. (2005). "Qualitative Study of Transfer of Training of Student Employees in a Service Industry", *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 29(1), 42-66. DOI: 10.1177/1096348004270753.
- ROUILLER, J. Z. y GOLDSTEIN, I. L. (1993). "The relationship between organizational transfer climate and positive transfer of training", *Human Resource Development Quarterly*, 4(4), 377-390. DOI: 10.1002/hrdq.3920040408.
- RUSS-EFT, D. (2002). "A Typology of Training Design and Work Environment Factors Affecting Workplace Learning and Transfer", *Human Resource Development Review*, 1(1), 45-65. DOI: 10.1177/1534484302011003.
- SAKS, A. M. (n.d.). "So what is a good transfer of training estimate? A reply to Fitzpatrick", *PsycEXTRA Dataset*. DOI: 10.1037/e576922011-004.
- SAKS, A. M. y BELCOURT, M. (2006). "An investigation of training activities and transfer of training in organizations", *Human Resource Management*, 45(4), 629-648. DOI: 10.1002/hrm.20135.
- SALAS, E. y STAGL, K. C. (2015). "Design Training Systematically and Follow the Science of Training", *Handbook of Principles of Organizational Behavior*, 57-84. DOI: 10.1002/9781119206422.ch4.

- SALAS, E., TANNENBAUM, S. I., KRAIGER, K. y SMITH-JENTSCH, K. A. (2012). "The Science of Training and Development in Organizations", *Psychological Science in the Public Interest*, 13(2), 74-101. DOI: 10.1177/1529100612436661.
- SANDUVETE, S. (2008). "Innovaciones metodológicas en la evaluación de la formación continua". *Tesis doctoral*. Universidad de Sevilla.
- SCHINDLER, L. A. y BURKHOLDER, G. J. (2016). "A Mixed Methods Examination of the Influence of Dimensions of Support on Training Transfer", *Journal of Mixed Methods Research*, 10(3), 292-310. DOI: 10.1177/1558689814557132.
- SIASSAKOS, D., FOX, R., CROFTS, J. F., HUNT, L. P., WINTER, C. y DRAYCOTT, T. J. (2011). "The management of a simulated emergency: Better teamwork, better performance", *Resuscitation*, 82(2), 203-206. DOI: 10.1016/j.resuscitation.2010.10.029.
- THAYER, P. W. y TEACHOUT, M. S. (1995). "A Climate for Transfer Model (No. AL/HR-TP-1995-0035). ARMSTRONG LAB BROOKS AFB TX HUMAN RESOURCES DIRECTORATE.
- TZINER, A. y FALBE, C. M. (1993). "Training-Related Variables, Gender and Training Outcomes: A Field Investigation", *International Journal of Psychology*, 28(2), 203-221. DOI: 10.1080/00207599308247185.
- VALENCIA-RODRÍGUEZ, M. (2013). "Generación y transferencia de conocimiento", *Ingeniería industrial*, 34(2), 178-187. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-59362013000200007&lng=es&rm=iso>. ISSN 1815-5936.
- VAN DEN BOSSCHE, P., SEGERS, M. y JANSEN, N. (2010). "Transfer of training: the role of feedback in supportive social networks", *International Journal of Training and Development*, 14(2), 81-94. DOI: 10.1111/j.1468-2419.2010.00343.x.
- VAN DER KLINK, M., GIELEN, E. y NAUTA, C. (2001). "Supervisory support as a major condition to enhance transfer", *International Journal of Training and Development*, 5(1), 52-63. DOI: 10.1111/1468-2419.00121.
- VELADA, R. y CAETANO, A. (2007). "Training transfer: the mediating role of perception of learning", *Journal of European Industrial Training*, 31(4), 283-296. DOI: 10.1108/03090590710746441.
- VELADA, R., CAETANO, A., MICHEL, J. W., LYONS, B. D. y KAVANAGH, M. J. (2007). "The effects of training design, individual characteristics and work environment on transfer of training", *International Journal of Training and Development*, 11(4), 282-294. DOI: 10.1111/j.1468-2419.2007.00286.x.
- WARR, P. y BUNCE, D. (1995). "Trainee characteristics and the outcomes of open learning", *Personnel Psychology*, 48(2), 347-375. DOI: 10.1111/J.1744-6570.1995.Tb01761.X.



Xosé Carlos ARIAS y Antón COSTAS. *La nueva piel del capitalismo*. Galaxia Gutemberg, Barcelona, 2016

Xosé Carlos ARIAS y Antón COSTAS. La nueva piel del capitalismo. Galaxia Gutemberg, Barcelona, 2016

Miguel Anxo Bastos
Universidad de Santiago de Compostela
miguelanxo.bastos@usc.es

En el prólogo a este libro Josep Ramoneda reivindica el status de la economía como ciencia moral, en cuyo ámbito nació y del cual después se alejó atraída por el hechizo de las ciencias naturales a las cuales pretende futilmente imitar. Los autores de este libro, a mi entender con acierto, no han hecho oídos sordos a esta reivindicación y han elaborado un magnífico tratado económico sin olvidar los principios éticos que deben regir cualquier tratado de política económica. Este libro nos habla de economía, nos habla de ideas y como no puede ser menos se funda en principios éticos. La economía que olvida estos elementos se convierte en un banal ejercicio de matemática aplicada que muchas veces no nos aporta más que elegantes formalizaciones de aspectos de la vida económica que ya han sido estudiados y discutidos hace ya mucho tiempo, y que por lo tanto no aportan ni pueden aportar nada de interés. Este libro no sólo nos describe aspectos muy relevantes para la comprensión del mundo contemporáneo sino que nos enseña y nos obliga a pensar. Además los autores escriben en un lenguaje claro y por ello riguroso, pleno de referencias literarias y filosóficas, recuperando la vieja tradición de los economistas ilustrados que han conformado el mundo contemporáneo.

Lo primero que nos enseñan, y en esto estoy de acuerdo, muy de acuerdo, con ellos es no sólo que las ideas importan sino que son las que condicionan nuestra forma de entender el mundo. Las ideas determinan y condicionan tanto lo que se entiende, a nivel individual, por nuestros intereses como la forma en que estos pueden ser conseguidos. A nivel agregado ocurre algo muy similar, las ideas informan tanto cual debe ser el objetivo a alcanzar por una sociedad de una sociedad (socialismo, nacionalismo, ecologismo, crecimiento económico, etc.) como la forma en que estos objetivos deben ser alcanzados (subida o bajada de impuestos, nacionalizaciones o privatizaciones, regulaciones o desregulaciones...). Por tanto un cambio de ideas implicará también en buena medida un cambio en los intereses y en la forma de en que estos serán perseguidos. Si no partimos de una comprensión ideológica correcta del funcionamiento del mundo político o económico muy difícilmente conseguiremos alcanzar los fines pretendidos. Hasta el más bienintencionado y capaz de los actores políticos si está armado con unas herramientas de comprensión del mundo erradas no conseguirá más que distorsionar la vida social y económica sin conseguir nada de lo buscado. A la inversa, incluso el peor de los gobernantes usando las ideas y herramientas adecuadas conseguirá sus fines, si estos pueden ser alcanzados por medios políticos, claro está. De ahí que sean fundamentales libros como este que nos ocupa por poner de nuevo en valor los viejos debates sobre política económica, recuperando la centralidad sobre conceptos como igualdad, justicia, desempleo, crisis y debatiéndolos como hacían los viejos bizantinos, esto es colocando el tema de disputa sobre la mesa, luego defender una postura para finalizar refutando las críticas. Discutir punto por punto en profundidad, analizando todos los puntos de vista, esto es lo que deberían hacer las ciencias sociales pero que por desgracia cada vez hacen menos.

Este libro es un buen ejemplo de esta actitud, es un libro muy serio y bien argumentado y por lo tanto merece ser tomado muy en serio. La mejor forma que conozco de tomar en serio es discutir lo que en él se dice, precisamente porque se reconoce un trabajo duro e inteligente y por que lo que dice no merece caer

en saco roto. Y también porque de ser cierto lo que en él se dice obligaría a un cambio de paradigma en la formulación de políticas económicas que no necesariamente tiene porque conducir a mejores resultados que los derivados del actual sino que podrían agravar profundamente las ya maltrechas economías occidentales de después de la gran recesión de 2008.

Quisiera por tanto discutir algunas de las ideas que en el libro se expresan. En primer lugar su visión de la austeridad. Esta curiosamente parece haber perdido buena parte de su anterior prestigio. Una persona austera o un gobierno austero eran antes sinónimos de virtud en el manejo de los asuntos financieros, sin embargo a día de hoy se vende como una de las causas de los males económicos que nos aquejan llegándose a acuñar neologismos como austericidio para criticarla. Los autores no son muy claros al respecto, pues por una parte entienden que esta es de algún modo una consecuencia necesaria de la crisis fiscal que ha aquejado a los gobiernos occidentales durante la crisis, pero por otra parte propugnan políticas económicas de estímulo para poder soslayarla (y los gobernantes como no parecen haberles hecho caso como prueban las políticas expansivas de los bancos centrales). Lo que no entiendo es cómo la parsimonia en el gasto público puede ser causante de buena parte de los males de la crisis económica, cuando precisamente esta viene derivada de un excesivo gasto, público y privado, en los años de bonanza. Si la crisis viene dada por una falta de austeridad en aquellos locos años la lógica nos indica que perseverar en las mismas políticas no puede sino agravar los daños y de ningún modo contribuir a la recuperación. La prueba es que los gobiernos como el irlandés o los países bálticos que no han sucumbido a los cantos de sirena de los estímulos, que han recortado sustancialmente el gasto y eliminando regulaciones han sido los primeros en salir de la crisis y en casos como el irlandés con extraordinaria fuerza.

El segundo aspecto que echo de menos en el libro es el de una teoría elaborada de los ciclos económicos. Deduzco del texto que los autores consideran a las crisis como algo recurrente al modelo de producción capitalista, sin explicar las razones de que esto sea así. La escuela austríaca ha intentado explicar de forma teórica la sucesión de ciclos combinando la teoría del interés natural de Wicksell con la teoría de la estructura del capital de Böhm-Bawerk. Muy esquemáticamente podríamos decir que la manipulación estatal de los tipos de interés llevaría a estos por debajo de su nivel

natural, esto ocasiona malos cálculos entre los actores económicos de tal forma que se consume capital (acortando su estructura) y por tanto se deviene en una economía menos productiva que antes de la expansión. Esta menor producción tendrá su correlato en que buena parte de los actores económicos serán algo más pobres que antes (unos más que otros), dado el descenso de producción en los sectores que se expandieron artificialmente durante la etapa de boom. Esto es el correlato de la crisis es un descenso necesario en el nivel de vida de la población. La solución a la crisis es dejar a los mercados funcionar y liquidar a los sectores que incurrieron en mañas inversiones. Lo normal sería una subida de tipos, dolorosa a corto plazo, que tendría las virtudes de liquidar los activos dañados e incentivar de nuevo la formación de capital. Pero esta purga natural de la economía es truncada por políticas económicas que fuerzan de nuevo a la baja a los tipos y que incidiendo de nuevo en los errores que causaron la crisis impiden este necesario ajuste. Al tiempo se intenta salvar con ayudas públicas a los sectores causantes de la crisis drenando capital a los sectores que se salvaron de la misma. Esto es se salva a los causantes de la crisis quitándole recursos a los sectores sanos de la economía, lo que retarda aún más la salida de la crisis. Por consiguiente crisis como la actual han durado casi un decenio mientras que antes (pienso en la crisis de 1920 tras la primera guerra mundial) se sustanciaban en unos meses. Entiendo por tanto que sería de mucha utilidad proceder a un estudio sistemático y teórico de las crisis para poder proceder luego a discutir las posibles medidas de política para salir de las mismas.

El libro aborda también dos temas que me gustaría discutir. Los autores dedican mucha atención a la desigualdad en el capitalismo. La igualdad es uno de esos conceptos que provienen de las ciencias naturales y se adoptan a mi entender acríticamente en el ámbito de las ciencias sociales. Ni el capitalismo ni el socialismo pueden pretender la igualdad pues esta es una quimera en el ámbito social, y mucho menos en el capitalismo. La desigualdad es un tema demasiado complejo como para ser tocado aquí, pero sólo quisiera comentar que a mi entender la desigualdad económica (si es que pudiera ser definida con precisión) es en buena medida resultado de desigualdades previas en el ámbito social y que encuentran su resultado en el proceso económico, sin que este sea necesariamente el culpable. Si una persona tiene la desgracia de partir en condiciones de desventaja (pobre educación, entornos sociales precarios, etc) eso se manifiesta-

rá en resultados distintos en el devenir económico, pero sin que sea necesariamente culpa del sistema de mercado, pues este es un mero proceso de asignación, no el culpable de sus males. Pero se pretende en ocasiones culpar a los mercados de eventos que son previos a él, y por tanto la manipulación de los mismos no conduce a mejoras sustanciales en los resultados. Habrá que incidir en las causas de la desigualdad y no en los procesos. En segundo lugar habría que discutir porque la desigualdad es un valor a ser buscado. Esta también deriva en ocasiones de valoraciones distintas de la vida, del riesgo y del trabajo y sería incluso injusto pretender alcanzarla. Yo puedo preferir un trabajo arriesgado y bien pagado a uno tranquilo pero peor pagado y viceversa, pretender reducir las diferencias en estos ámbitos puede tener incluso consecuencias no intencionadas no necesariamente positivas. Habría que discutir si es más ético buscar la equidad o buscar en cambio mejorar en términos absolutos el bienestar de los más desfavorecidos aunque la desigualdad en términos absolutos se incremente, algo que los sistemas de libre mercado han demostrado que son capaces de llevar a cabo.

Por último me gustaría destacar la cuestión que los autores destacan del incremento de poder a favor del capitalismo financiero, precisamente porque puede ser correcta. En efecto puede ser perfectamente correcto lo que los autores afirman acerca de la alteración de equilibrios entre la economía financiera y el resto de los sectores, pero echo de menos también aquí una explicación sistemática de sus causas. ¿No será que el sector financiero ha contado y cuenta con el apoyo decidido de los reguladores? Estos no han dudado en regular a favor de los sectores financieros y no han dudado en hipotecar economías enteras para sacarlos de sus problemas. Han establecido líneas de crédito preferenciales y bancos malos que les compran sus activos a precios superiores a los de mercado. Pero

la cuestión es que dado que los estados han apoyado el sector financiero sin titubear y han legislado a su favor, no sería mucho más sensato eliminar las regulaciones que los protegen (curso forzoso, garantía de depósitos, reserva fraccionaria...) si lo que queremos es limitar su poder. Buena parte de este es un poder derivado del propio estado que así encuentra una forma fácil de financiar sus déficits y sus políticas expansivas, o sea que igual sería pertinente discutir de donde proviene este incremento de poder y pensar que quizás para reducirlo bastaría con que los estados dejase de respaldarlos, al menos en la misma forma en que lo están haciendo ahora. Parece cuando menos contradictorio alertar contra el excesivo poder de las finanzas en el mundo y reclamar a estados y organismos internacionales que procedan a limitarlo cuando son estos precisamente los culpables de que tengan tanta fuerza. Igual desregular de verdad y eliminar privilegios (no lo que habitualmente se entiende como desregular que no es más que legislar a favor de bancos e intermediarios financieros), podría ser la solución más eficaz. Pero, por desgracia, en el libro no se discuten las raíces últimas de este incremento del poder financiero.

Explicado esto quiero reiterar la enorme calidad de este ensayo. Estemos a favor o en contra de lo que en él se afirma es un trabajo que a mi entender recupera la vieja tradición del ensayo en política económica que consistía en la discusión culta de argumentos bien trabados y plena de ejemplos literarios e históricos para reforzar los argumentos. Al leer los ensayos de Marx, Keynes o Schumpeter, por ejemplo, me agradaban sus metáforas, sus referencias históricas e incluso en ocasiones su fino humor. Esta tradición parecía haberse perdido y sido cambiada por tratados elementales de matemática aplicada a las ciencias sociales. Por suerte la vieja tradición sigue viva y se puede seguir aprendiendo de ella.



Autores

Authors

MERCEDES PAJA FANO

Es responsable de Área del Departamento de Evaluación (nivel 29) en la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL -MINHFP). Licenciada en Derecho (Univ. Deusto), Magíster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas. Universidad Complutense. Centro Superior de Estudios de Gestión, Análisis y Evaluación. Anteriormente con desempeño en la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS: Servicios Centrales y Dirección Provincial).

Ha publicado la “Evaluación del Plan de Calidad de los Recursos Humanos de los Servicios Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears” (2015); “Diseño de una metodología para caracterizar las funciones desarrolladas por los servicios centrales de la AGE” (2013); “Evaluación de la gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas para la protección del dominio público marítimo-terrestre” (2010) y “Evaluación de la calidad de los museos de titularidad estatal” (2007). Es responsable del estudio “Diagnóstico de situación y rediseño del Sistema de Información Administrativa” (2013) y miembro del equipo de la “Guía para el desarrollo de Cartas de Servicios” (2010) y “Guía de evaluación. Modelo EVAM” (2009).

MARISA ÁLVAREZ SUÁREZ

Técnico Comercial y Economista del Estado, Licenciada en Economía y Master en Relaciones Internacionales. Subdirectora General de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia del Ministerio de Economía entre septiembre de 2013 y enero de 2016. Anteriormente Vocal Asesora de la Dirección General de Política Económica, Subdirectora Adjunta de Competencia y Regulación y Jefe de Área de la Subdirección de Estudios de la Comisión Nacional de la Competencia, Ha impartido múltiples ponencias, y cursos y escrito artículos en relación al mercado de servicios, la mejora de la regulación y la unidad de mercado.

CARLOS VIDAL PRADO

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Investigador principal del Proyecto número 142, financiado por el INAP, sobre “La reforma de las administraciones públicas en España: análisis de las medidas puestas en marcha en la legislatura 2011-2015”. Autor de ocho libros y de más de cien artículos y capítulos de libro. Sus principales líneas de investigación son el derecho electoral, las libertades educativas, la autonomía universitaria, el principio de solidaridad en el Estado autonómico, y las relaciones entre el derecho de la UE y el derecho interno de los Estados miembros. Ha desempeñado distintas responsabilidades de gestión en la Administración Pública, tanto en la UNED como en el Ministerio de Educación y en el de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

DAVID DELGADO RAMOS

Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pontificia Comillas de Madrid-ICADE, Doctor en Derecho por la Università degli Studi di Verona (Italia) y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos por la Universidad Complutense de Madrid. Sus publicaciones se centran en el estudio del derecho parlamentario, derecho constitucional y Administraciones Públicas. Es Profesor-Tutor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y ha sido Asesor del Secretario de Estado de Administraciones Públicas (2012-2016).

NIEVES ALONSO GARCÍA

Personal Investigador en Formación en la Universidad de León. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Salamanca, Graduada en Derecho, Máster en Asesoría Jurídica de Empresa y Diplomada en Gestión y Administración Pública por la Universidad de León. En la actualidad, contratada pre-doctoral en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de León. Líneas de investigación: democracia directa, democracia participativa, regeneración democrática, parlamentarismo, derecho a la salud.

TAMARA ÁLVAREZ ROBLES

Personal Docente Investigador en la Universidad de León. Máster en Asesoría Jurídica de Empresa por la Universidad de León, Graduada en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Oviedo, y Diplomada en Gestión y Administración Pública por la Universidad de León. En la actualidad, contratada pre-doctoral en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de León. Líneas de investigación: ciberseguridad, inmigración e integración social, la democracia y la globalización, responsabilidad política, discapacidad.

GUILLERMO A. TENORIO CUETO

Licenciado y Doctor en derecho por la Universidad Panamericana. Actualmente Director General del Centro de Estudios Superiores en materia de derecho administrativo y fiscal del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México. Es Co-presidente del Consejo Académico de la Asociación Cooperación Iberoamericana de Transparencia y Acceso a la Información. Catedrático de Derecho a la Información en la Universidad Panamericana y profesor de posgrado en materias como derecho a la vida privada, protección de datos personales y transparencia y acceso a la información en diversas universidades de Iberoamérica. Autor de 11 libros en materia de libertades informativas y de múltiples artículos sobre derecho a la información publicados para diversas revistas jurídicas especializadas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México.

REYES MARZAL RAGA

Doctora en Derecho por la Universidad de València (2009). Licenciada en Derecho (1990) y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (2007). Becaria de investigación José Castillejo del Ministerio de Educación (2014). He ocupado distintos cargos académicos, en la actualidad soy Secretaria de la Comisión de Estatutos de la Universitat de València.

Su actividad investigadora puede agruparse en 5 líneas de investigación: Educación, cultura y propiedad intelectual; Protección de datos de carácter personal; Urbanismo y la movilidad sostenible; Comunicación audiovisual y Seguridad Alimentaria. He sido investigadora principal del Proyecto “La protección de la música como bien cultural. Un estudio multidisciplinar” (GV/2015/053). Y participo en el Proyecto “Pluralismo y Contenidos en la nueva regulación española de los mercados audiovisuales” (DER2012-37122) y en el Proyecto “La regulación de la economía colaborativa (DER2015-67613-R)”.

Ha realizado varias estancias de investigación en el Centro de Investigación en Información, Derecho y Sociedad (CRIDS) de la Universidad de Namur (Bélgica), en el Centre d'Etudes et Recherche Sciences Administratives (CERSA) de la Université Panthéon-Assas (París II) y en la Scuola di Specializzazione in Studi sull'amministrazione pubblica (SPISA) de la Universidad Alma Mater de Bolonia.

Entre las publicaciones más recientes se encuentran la monografía *El apercebimiento. Una nueva sanción en materia de protección de datos de carácter personal*, Tirant lo Blanch-SPUV, 2015. Varios artículos de revista: “La convalidación sobrevenida de la causa expropiandi en la ejecución de sentencias. A propósito de la STS de 18 de mayo de 2010”, *Revista de Derecho Urbanístico y del Medio Ambiente*, núm. 267, 2011, págs. 159-180; “La protección social del personal docente e investigador al servicio de la Universidad”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 43-44, 2014, pp. 235-269; “La propiedad intelectual generada por la investigación universitaria. Un nuevo marco normativo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núms. 99-100, 2014, pp. 2007-2030; “El derecho de réplica frente a las comunicaciones gubernamentales. Una garantía del audiovisual francés”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 168, 2015, pp. 287-314.

AITANA GONZÁLEZ ORTIZ DE ZÁRATE

Estudiante de Doctorado de Psicología en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), con Máster en Dirección y Gestión de Recursos Humanos por el Centro de Estudios Financieros y la Universidad a Distancia de Madrid. Licenciada en Psicología por la UCM, estudios en la Radboud University Nijmegen y el Donders Institute for Brain, Cognition and Behaviour (Holanda). Experiencia internacional (Canadá/Holanda/España) en Recursos Humanos tanto en empresas privadas como en consultoría de formación elaborando estudios y contenidos formativos, dinamizando plataformas formativas online, optimizando procesos y manejando herramientas de gestión. Bilingüe inglés/español. Principales líneas de investigación: evaluación de la formación y ciencia cognitiva.

MIGUEL AURELIO ALONSO GARCÍA

Profesor Contratado Doctor. Dpto. Psicología Diferencial y del Trabajo. Universidad Complutense de Madrid (UCM). Dirige el Grupo de Investigación “Evaluación y Desarrollo de las Personas y de las Organizaciones” (GIDEPO) y el Programa de Mentoría de la Universidad Complutense de Madrid. Experiencia de más de veinte años en las áreas de Formación de Personal, Programas de Desarrollo de personas y Orientación Laboral. Autor de varios libros sobre Psicología del Trabajo, Mentoring y Coaching Ejecutivo.

FRANCISCA BERROCAL BERROCAL

Doctora en Psicología. Profesora Colaboradora en el Dpto. de Psicología Diferencial y Psicología del Trabajo, de la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid. Experiencia de veinte años como Consultora de Recursos Humanos, asesorando en la Implantación, Desarrollo y Evaluación de diversos programas formativos. Líneas de investigación: se centran en la evaluación de personas y de puestos, así como en el área de formación de personal. Miembro del Grupo de Investigación Complutense: Evaluación y Desarrollo de las Personas y de las Organizaciones. Autora de varios libros de Psicología del Trabajo y Gestión de Recursos Humanos por Competencias.