

**FACULTAD DE EMPRESA Y GESTIÓN PÚBLICA**

**GRADO EN:** GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**CURSO ACADÉMICO:** 2011 – 2012

**TRABAJO FIN DE GRADO:**

**TÍTULO DEL TRABAJO:** ANÁLISIS POLÍTICO Y BUROCRÁTICO DE LOS  
MODELOS ESPAÑOL Y FRANCÉS

**NOMBRE Y APELLIDOS:** DAVID FUERTES GARCÍA

**HUESCA, a 25 de septiembre de 2012**

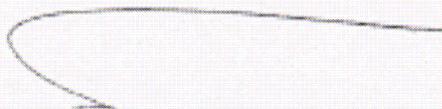


**FACULTAD DE EMPRESA Y GESTIÓN PÚBLICA**

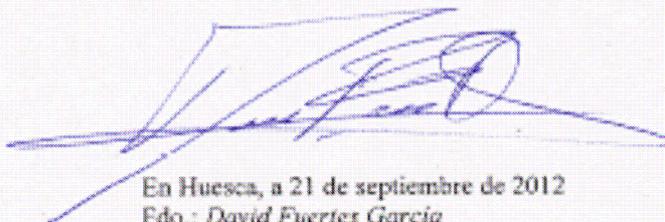
**ANEXO III**

**AUTORIZACIÓN:**

**D. AMBROSIO LACOSTA LERÍN**, tutor de **D. DAVID FUERTES GARCÍA**, autoriza la presentación del Trabajo Fin de Grado titulado "ANÁLISIS POLÍTICO Y BUROCRÁTICO DE LOS MODELOS ESPAÑOL Y FRANCÉS".



En Huesca, a 21 de septiembre de 2012  
Fdo.: *Ambrosio Lacosta Lerín*  
Director del Trabajo Fin de Grado



En Huesca, a 21 de septiembre de 2012  
Fdo.: *David Fuertes García*

**ÍNDICE**

<b><u>PALABRAS CLAVE</u></b> .....	<b>3 a 5</b>
<b><u>INTRODUCCIÓN</u></b> : .....	<b>5 y 6</b>
<b><u>1. ANÁLISIS POLÍTICO DEL SISTEMA FRANCÉS</u></b> : .....	<b>6 a 16</b>
<b><u>1.1. DIMENSIÓN EJECUTIVOS - PARTIDOS</u></b> : .....	<b>6 a 13</b>
1.1.1. <i>CONCENTRACIÓN DEL EJECUTIVO</i> : .....	6 a 8
1.1.2. <i>RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO</i> : .....	8 y 9
1.1.3. <i>BIPARTIDISMO</i> : .....	9 y 10
1.1.4. <i>SISTEMAS ELECTORALES</i> : .....	10 a 12
1.1.5. <i>SISTEMAS DE GRUPOS DE INTERÉS</i> .....	13
<b><u>1.2. DIMENSIÓN FEDERAL - UNITARIA</u></b> : .....	<b>13 a 16</b>
1.2.1. <i>DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER</i> : .....	13 y 14
1.2.2. <i>CONCENTRACIÓN LEGISLATIVA</i> .....	14
1.2.3. <i>CONSTITUCIONES ESCRITAS</i> : .....	14 y 15
1.2.4. <i>ÚLTIMA PALABRA SOBRE CONSTITUCIONALIDAD</i> .....	15
1.2.5. <i>INDEPENDENCIA DE LOS BANCOS CENTRALES</i> : .....	15 y 16
<b><u>2. ANÁLISIS POLÍTICO DEL SISTEMA ESPAÑOL</u></b> : .....	<b>16 a 28</b>
<b><u>2.1. DIMENSIÓN EJECUTIVOS - PARTIDOS</u></b> : .....	<b>16 a 24</b>
2.1.1. <i>CONCENTRACIÓN DEL EJECUTIVO</i> : .....	16 a 18
2.1.2. <i>RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO</i> : .....	18
2.1.3. <i>BIPARTIDISMO</i> : .....	19
2.1.4. <i>SISTEMAS ELECTORALES</i> : .....	19 a 22
2.1.5. <i>SISTEMAS DE GRUPOS DE INTERÉS</i> .....	22 y 23
<b><u>2.2. DIMENSIÓN FEDERAL - UNITARIA</u></b> : .....	<b>24 a 28</b>
2.2.1. <i>DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER</i> : .....	24
2.2.2. <i>CONCENTRACIÓN LEGISLATIVA</i> .....	24 y 25
2.2.3. <i>CONSTITUCIONES ESCRITAS</i> : .....	25 y 26
2.2.4. <i>ÚLTIMA PALABRA S/CONSTITUCIONALIDAD</i> .....	26 y 27
2.2.5. <i>INDEPENDENCIA DE LOS BANCOS CENTRALES</i> : .....	27 y 28
<b><u>3. ANÁLISIS BUROCRÁTICO DE AMBOS PAÍSES</u></b> : .....	<b>28 a 65</b>
<b><u>3.1. CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS EN SU ACCIÓN</u></b> .....	<b>28 a 33</b>
3.1.1. <i>SUS RELACIONES CON LOS CENTROS DE PODER Y SOCIEDAD</i> .....	28 y 29
3.1.2. <i>ESTRATEGIAS ENTRE BURÓCRATAS Y POLÍTICOS</i> .....	29 a 33

<b>3.2. <u>EVOLUCIÓN HISTÓRICA</u></b> .....	<b>33 a 43</b>
3.2.1. <i>ADMINISTRACIÓN EN EL ANTIGUO RÉGIMEN Y EVOLUCIÓN</i>	
<i>HASTA EL ESTADO LIBERAL</i> .....	33 a 35
3.2.2. <i>EVOLUCIÓN RECIENTE EN FRANCIA:</i> .....	35 a 38
3.2.3. <i>EVOLUCIÓN RECIENTE EN ESPAÑA:</i> .....	38 a 43
<b>3.3. <u>SITUACIÓN ACTUAL</u></b> .....	<b>43 a 53</b>
3.3.1. <i>PRINCIPALES RASGOS DEL MODELO FRANCÉS</i> .....	43 a 47
3.3.2. <i>PRINCIPALES RASGOS DEL MODELO ESPAÑOL</i> .....	47 a 53
<b>3.4. <u>FACTOR HUMANO EN LOS SISTEMAS ADVOS COMPARADOS</u></b> .	<b>53 a 65</b>
3.4.1. <i>ASPECTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS</i> .....	53 a 58
3.4.2. <i>MODELOS DE SECTOR PÚBLICO</i> .....	58 a 59
3.4.3. <i>VERTEBRACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN</i> .....	59 a 63
3.4.4. <i>ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN</i> .....	63 y 64
3.4.5. <i>GRANDES MODELOS TEÓRICOS</i> .....	64
<b>4. <u>CONCLUSIONES:</u></b> .....	<b>65 a 67</b>
<b><u>BIBLIOGRAFÍA:</u></b> .....	<b>68 A 70</b>

### PALABRAS CLAVE

**Método Comparativo** (para Lijphart): la política comparada, no es una disciplina en sí misma, sino un método de análisis empírico, sistemático y explícito de fenómenos políticos.

**Sistema Democrático**: siguiendo a A. Lincoln, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; aunque esto no concreta nada, entenderemos, por lo que se refiere a este trabajo, que es el sistema que se da en los modelos representativos, donde, sobre todo a través de la fórmula del sufragio, son elegidos unos representantes del pueblo para ejercer el poder político.

**Democracia Mayoritaria**: Es el sistema democrático, donde la conformación del gobierno se permite, partiendo de una mayoría relativa reducida y con una amplia minoría ejerciendo la oposición; por lo que primarán los criterios de: exclusión, competencia y confrontación.

**Democracia Consensual**: Es el sistema democrático donde para formar gobierno se exigen amplias mayorías, difícilmente alcanzables por un único partido, por lo que primarán los criterios de: inclusión, pacto y compromiso.

**Elementos distorsionadores de la proporcionalidad**: son los que alteran la regla democrática por la que todos votos tienen el mismo valor a la hora de convertirse en escaños. Los

principales son la *fórmula* (cuanto más mayoritaria sea, mayor desproporcionalidad<sup>1</sup>), la *barrera electoral* (distinguiendo la legal<sup>2</sup> y la efectiva<sup>3</sup>), y la *dimensión del distrito* (en distritos uninominales, donde sólo hay un ganador, la desproporcionalidad inducida es muy superior que en los plurinominales)

**Número Efectivo de Partidos (NEP en adelante):** muestra la verdadera competencia por el poder entre partidos en regímenes democráticos; los datos próximos a 2 mostrarán una tendencia bipartidista y los superiores a 5 un elevado grado de atomización que se relaciona con la dificultad de formar gobiernos estables<sup>4</sup>. Se calcula dividiendo por la unidad el sumatorio del tanto por uno al cuadrado de los apoyos de cada partido [Ej: PSOE → 50% votos y PP 50% votos, hallaremos el NEP dividiendo  $1/(0,5*0,5 + 0,5*0,5) \rightarrow 1/0,5 = 2$ , que reflejaría un bipartidismo perfecto (rasgo mayoritario)].

**Índice de Fragmentación:** muestra el comportamiento del electorado en función de las opciones políticas existentes. En función de él suelen diseñarse los elementos distorsionadores de la proporcionalidad en los distintos sistemas electorales, y, observado con otras variables, suele mostrar una relación existente entre bipartidismo y aumento de la desproporcionalidad para favorecer la gobernabilidad. Se calcula restando a 1 el anterior sumatorio, donde 0,5 equivale a bipartidismo perfecto, cifras próximas a 0 existencia de rasgos autoritarios y cifras próximas a 1 anarquía.

**Concentración electoral:** refleja el porcentaje de votos y escaños que acumulan los 2 partidos más votados. Junto a las 2 variables electorales anteriores permite observar, o bien la tendencia mayoritaria hacia la concentración del poder en unos pocos a costa de la pérdida de proporcionalidad en el voto, o bien la tendencia consensual; y observar si este rasgo es “natural” o “inducido” y en qué medida, en función de la mayor o menor desviación existente entre sus 2 dimensiones: la electoral (porcentaje de votos) y la parlamentaria (porcentaje de escaños obtenido con esos votos).

**Concentración electoral:** permite, en sus dimensiones intra-bloques o entre bloques, observar el cambio en el comportamiento electoral respecto a los anteriores comicios, en función de si el cambio ha favorecido a partidos de igual (intra-bloques) o distinta ideología (entre-bloques)

**Corporatismo Democrático:** sistema de grupos de interés organizado, según el principio de especialidad, mediante organizaciones “punteras”, que representan parcelas de intereses sociales, que por su visibilidad social y acceso a los medios gozan de una cierta capacidad de

<sup>1</sup> Fórmulas de resto mayor versus proporcionales; existen múltiples variantes.

<sup>2</sup> La mínima existente en función de la legislación electoral.

<sup>3</sup> La que realmente hace falta para acceder a escaño, en función de los apoyos.

<sup>4</sup> No hay una clasificación en la que coincidan los principales autores en los que me he basado: Duverger, Sartori y Nohlen.

influir en la acción de los poderes públicos, en su labor de satisfacer el interés general de la sociedad; pudiendo influir en las decisiones que estos poderes adopten, en el sentido que mejor se adapte a sus intereses específicos. Por su parte, los poderes públicos estarán interesados en establecer vías de negociación con ellos, por la legitimidad social que estos grupos les aportan en el desarrollo de sus políticas (*sobre todo en las más impopulares*). Y en función del grado de protagonismo que se les conceda, estas vías podrán ir desde la mera colaboración, pasando por el diálogo, o en un plano más elevado, llegar hasta la concertación.

**Distribución Vertical del Poder:** se refiere a la forma en que se distribuye el poder público entre los diferentes niveles territoriales en los que se vertebra el país.

**Distribución Horizontal del Poder:** se refiere a la distribución del poder entre los titulares de los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, a través de un sistema de relaciones mutuas.

**Desproporcionalidad Electoral:** es el grado de ruptura del principio democrático, de dar un mismo valor a todos los votos, a la hora de hacer el reparto de escaños.

**Teoría Unilateralista o Estatutaria del Empleo Público:** por la que debido a la desigualdad jurídica entre las partes, gracias al “*ius imperii*” con el que una de ellas actúa, sostiene que el contenido de la relación jurídica, al venir predeterminado por la norma, sin que pueda ser modificado o negociado por las partes, concluye que tal relación no puede ser sino unilateral, descartando la existencia de una relación contractual.

**Teoría Contractual del Empleo Público:** En contraposición al anterior, defiende la existencia de una relación jurídico-administrativa, derivada de un negocio jurídico contractual, donde destaca la necesidad de un acuerdo de voluntades para considerar la existencia de la relación jurídica, concluyendo que no es necesario para ello que exista una situación de igualdad.

**Función Pública:** constituye el factor humano de los recursos de las Administraciones Públicas, independientemente de la naturaleza jurídica de sus relaciones con el empleador.

**Burocracia:** podemos considerar como tal a aquella parte de la función pública que, integrada en la estructura de la heterogénea red de instituciones públicas existentes, a través de una compleja red de relaciones es capaz de influir, de una forma directa o indirecta, explícita o implícita, en la configuración y ejercicio del poder público.

**INTRODUCCIÓN:** El objetivo del trabajo es, por un lado, observar la conexión entre la dimensión pública y administrativa, a través de la comparación de ambos sistemas, observando como interactúan entre ellas y el diferente comportamiento observado, por el diferente diseño institucional a través del que se ejerce el poder público.

Respecto a la dimensión política, observaremos estas 2 democracias, según el modelo bidimensional de A. Lijphart, que organiza el estudio en torno a 2 dimensiones, simplificadas

en 5 variables operativas cada una, por un lado para simplificar la descripción de cada modelo a analizar y por otro para facilitar la comparación entre ellos, siguiendo criterios homogéneos, que den la mayor consistencia, minimizando en lo posible la pérdida de riqueza conceptual, para que el estudio sea lo más operativo posible, siendo más que un modelo o marco teórico (*aunque esté basado en teorías propias del autor y las extraídas de otros*) un marco de análisis, con vocación de ser útil para formular proposiciones normativas por la figura del “*policy maker*” (*desconocida en Europa*) a los distintos gobiernos, sin que en ningún caso puedan plantearse como respuestas unívocas. Sobre estas dimensiones:

- La 1ª se relaciona con la organización del ejecutivo (*distribución horizontal del poder*) y,
- La 2ª con el modelo territorial (*distribución vertical del poder*).

Al analizar cada una de sus variables, el autor operativiza los conceptos que las integran, dándoles una valoración de 0 a 10, en función de su proximidad o lejanía de los 2 modelos teóricos de democracia tradicionalmente considerados, el mayoritario o “Westminster” (*al que otorga 10 puntos*) y el “Consensual” (*al que otorga 0, si bien considera que este sería, desde un punto de vista conceptual, el único realmente democrático*); pero estos son modelos puros en la práctica no se dan en su totalidad, dándose en cada caso dentro de la variables observadas, un mayor predominio hacia uno u otro modelo.

De entre estas variables me centraré, en una segunda parte del trabajo, en la burocracia y en como interactúa esta con el poder político, siendo esta interacción lo que produce el poder público como “*output*”; limitándome a observar la evolución en cada país, desde el punto de vista histórico, jurídico e ideológico, observando su evolución en cada caso, hasta llegar a su situación actual.

## **1.- ANÁLISIS POLÍTICO DEL SISTEMA FRANCÉS**

### **1.1.- DIMENSIÓN EJECUTIVOS – PARTIDOS:**

1.1.1.- CONCENTRACIÓN DEL EJECUTIVO: Los gobiernos de la V República, tras la reforma constitucional promovida por Charles De Gaulle, tratarán de eliminar a toda costa la inestabilidad política de los gobiernos de la III y IV República, por la imposibilidad de alcanzar coaliciones de gobiernos estables, debido a la atomización partidista existente.

Al requerir la formación del gobierno la confianza de la cámara (*aunque las principales funciones ejecutivas las ostente el presidente de la república*), exige que para calificarlo debamos observar cómo se produce la formación de la cámara.

El sistema electoral a 2 vueltas en distritos uninominales, en el que se eligen los representantes de la Asamblea, limita mucho las coaliciones que se puedan formarse en la 2ª

vuelta, ya que la barrera efectiva a superar en 1ª vuelta es altísima (12,5 por 100, *la más alta en Europa*) y por lo tanto la representación favorece a los partidos políticos grandes y con mejor vertebración territorial de los votos. El principal elemento electoral distorsionador de la proporcionalidad que permite esto es que la barrera efectiva para acceder a representación es todavía más elevada, y que junto a la fórmula electoral más “mayoritaria” que existe, provoca la exclusión de un elevado nº de partidos de la Cámara.

Esta 2ª vuelta hace visibles las coaliciones de gobierno ante el electorado, antes de que se pronuncie por 2ª vez en la vuelta que repartirá entre el 80 y 90 por 100 de los escaños de la cámara; y por lo tanto, cuando el elector vota, ya no lo hace al partido de su preferencia sino a la coalición que va a formar un determinado gobierno, siendo para esta coalición y no para el partido para la que se pide el voto.

Pero debido a que los pactos de gobierno se suelen dar entre un partido grande y otro pequeño o mediano de similar ideología (*principal cleavaje de la cultura política francesa → izquierda versus derecha*), el votante francés se ve obligado a simplificar su voto en esa 2ª vuelta; la tendencia de esta variable será de las más mayoritarias que existen.

Este aspecto influirá en la tendencia de otras variables hacia el modelo Westminster, como es el efecto bipartidista de 2ª vuelta, la fórmula mayoritaria por mayoría absoluta en distrito uninominal que obliga a referida re-alineación, dando lugar a una amplia exclusión del arco parlamentario en la formación y programación de la actividad política del Gobierno.

Mientras en el resto de Europa se vota a un partido sin saber con quién pactará, los franceses (*en esta 2ª vuelta*) lo hacen con gran transparencia (*compensando en parte la pérdida de legitimidad causada por una fórmula y barrera electoral tan desproporcionales*), en la información relativa a los pactos de gobierno; sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el Reino Unido, donde saben casi con toda seguridad que el que gane de los 2 partidos mayoritarios: el Conservador o el Laborista, no llegará a ninguna coalición con los 2 pequeños para formar gobierno (*el Liberal y el Demócrata-Liberal*), aquí se abre la posibilidad aunque la mayoría de las veces el ejecutivo sea monocolor.

Aquí el partido grande no sólo se ve forzado a pactar con el partido pequeño sino que además deberá hacer público ese pacto y sus condiciones, a sabiendas de que el electorado (*con gran madurez democrática*) podrá “sancionarle” según el contenido de estos (*de las concesiones que realice de su programa original*), no sólo votando al bloque contrario, sino pudiendo darle mayor apoyo en la 2ª vuelta al partido pequeño/mediano de su coalición, por lo que, en este sentido, tiene una especial importancia el pacto de gobierno, más incluso que en los modelos consensuales belga y suizo, aunque sea por distintos motivos.

Entonces, si es tan importante el pacto, ¿por qué se trata más de un rasgo mayoritario?: porque los medios por sí solos (*el pacto*), en mi opinión, no justifican el fin (*que a la postre es excluir de las decisiones de gobierno al amplio bloque ideológico “contrario”*), ya que la necesidad de este pacto es por un comportamiento electoral inducido por la fórmula más mayoritaria que existe y por lo tanto, es un pacto para la exclusión, al no depender la legitimación del gobierno de la correcta “traslación” de votos a escaños por la cultura política francesa, que acepta con gran naturalidad esa desproporcionalidad del voto a cambio, de poder intervenir en los pactos, justamente lo opuesto a lo que sucede, no sólo en España, sino también en la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno europeo.

Esto lo podemos comprobar al comparar el NEP electoral y parlamentario de la **tabla 1.2**, que reduce el multipartidismo electoral en 1ª vuelta a una cuestión de único partido (*al competir sólo por un escaño en cada distrito*) en términos parlamentarios. Esto responde a la finalidad de elevar la barrera efectiva en primera vuelta para simplificar las alternativas en la 2ª, cuyo efecto conjunto produce una tendencia al bipartidismo.

No obstante, observamos que en el caso francés el pacto es para la exclusión y no para el pacto como en Suiza, donde por su fórmula de gobierno 2:2:2:1, 7/8 partes del parlamento ocupan una posición en el gobierno, o en Bélgica donde los gobiernos son fruto de la coalición de entre 4 a 6 partidos.

Sobre la valoración de Lipjhart, vemos como los modelos mayoritarios se aproximan al 100 por 100 en cuanto a la formación de gabinetes de partido único en los periodos observados hasta 1996, y sin embargo, en Francia está en torno al 62,5 y 63,5 por 100. Esto, en mi opinión, no muestra la realidad, ya que no tiene en cuenta el realineamiento de la 2ª vuelta. Por eso hay que relativizar este dato que le da una valoración intermedia entre el modelo mayoritario.

**1.1.2.- RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO:** La *Jefatura del estado* se atribuye al Presidente de la República, cuya elección popular refuerza su legitimidad y justifica su amplio ámbito competencial respecto al rol que le otorgan los estados con modelos parlamentarios. Este órgano ostenta las más importantes funciones tanto legislativas como ejecutivas: *firma todas iniciativas legislativas, Tratados Internacionales, puede vetar las leyes del Parlamento, dirige la política exterior, convoca referéndums, es el intérprete constitucional, designa al Primer Ministro (PM) que nombra luego el Parlamento, etc...*

El Gobierno se atribuye a un *Primer Ministro y su gabinete* cuya principal función es ejecutar las leyes del parlamento, más que decidir las políticas (*poder ejecutor, más que*

*ejecutivo y deliberante*), requiriendo de la confianza del parlamento para formar y mantener gobierno, pudiendo propiciar su caída, tal y como sucede en los sistemas parlamentarios.

Puede parecer que existe un predominio del Legislativo sobre el Ejecutivo, pero el Presidente de la República decanta, en mi opinión, la balanza hacia el ejecutivo. Ya que en Francia el Parlamento no puede provocar la caída del Jefe del Estado, verdadero titular de la dirección política del país (*por sus amplias competencias*), el predominio del ejecutivo puede ser mayor incluso que en el caso Inglés, ya que este, aunque no pueda disolver al Parlamento, tiene mayores mecanismos de presión sobre él, que están por encima de la disciplina de partido, y que por su mayor legitimidad le permite bloquear su actividad cuando adopte decisiones que no sean de su agrado; y que si no fuera porque el ejecutivo se lo reparte con el Primer Ministro y su gabinete; su predominio sería mayor, por lo siguiente:

- Puede vetar sus leyes.
- Firma todas iniciativas legislativas (*no puede disolver las cortes, pero sí bloquearlo*).
- Puede convocar libremente referéndums sobre asuntos aprobados por el parlamento que no sean de su agrado, restándole legitimidad frente al electorado.

Si lo comparamos con el modelo Suizo, no vemos ningún punto en común, ya que la separación de poderes es total, con mayor independencia y equilibrio en entre poderes.

El autor le otorga una valoración próxima a la de Reino Unido (5,52, al predominar los rasgos presidencialistas sobre los parlamentaristas). Pero en el caso Británico la valoración se justifica en una regla no escrita que decanta la balanza a favor del ejecutivo, porque formalmente es un sistema parlamentario, pero en el caso francés o del resto de modelos con predominio del ejecutivo, estos gozan de un refuerzo institucional indiscutible, que debería ser objeto, en mi opinión, de una mayor valoración por el autor.

1.1.3.- BIPARTIDISMO: El sistema electoral de distrito uninominal de mayoría absoluta en 1ª vuelta y simple en 2ª, hemos dicho que eleva la barrera efectiva para acceder a representación más que en ningún otro país, haciendo muy difícil la representación para partidos pequeños o medianos (*en 2002 el Frente Nacional con más del 11 por 100 de votos en 1ª vuelta no alcanzó representación, porque la barrera para la 2ª vuelta era del 12,5 por 100, pero en las últimas donde logró superarla, en 2ª vuelta sólo logró 1 escaño, el único en su historia*), y sobre-representa a los grandes, para evitar el recuerdo de la atomización parlamentaria a la que sometieron los partidos radicales en épocas anteriores, por lo que la tabla del apartado muestra claramente una tendencia al bipartidismo, otro rasgo más del sistema mayoritario.

Del mismo modo que sucede en el caso británico, los 2 partidos mayoritarios en apoyos son inalcanzables para los demás partidos, y estos sólo pueden aspirar a entrar en 2ª vuelta en el juego de las coaliciones.

Pero aquí la fórmula electoral desplaza de nuevo al sistema francés hacia el modelo mayoritario (*tabla 1.2*) en la evolución del NEP electoral y el número de escaños alcanzados en la cámara. El comportamiento del electorado en 1ª vuelta, a pesar de contar con un NEP electoral elevado, reduce la competencia partidista en términos parlamentarios a un único partido por causa del efecto producido por la fórmula mayoritaria en distrito uninominal, que en 2ª vuelta, al reducirse el quórum necesario a mayoría simple, produce un efecto conjunto próximo al bipartidismo perfecto (*NEP Parlamentario Total 2,2*).

En la 2ª vuelta podría parecer que la desproporcionalidad del voto es menor, si observamos la tabla, pero esto no es así, ya que a ella sólo pasan los que han superado la barrera en la 1ª, por lo que no se exige para ese bipartidismo una mayoría absoluta en la fórmula electoral, ya que la distorsión de la barrera con mayoría simple es suficiente.

En Suiza no hay ningún partido próximo a una clara mayoría (*por la superposición de cleavajes*). En 1995 el 80 por 100 de escaños lo consiguieron 4 partidos en porcentajes muy próximos. Bélgica, por su parte, hasta los años 60 tenía un sistema de 3 con 2 grandes (*democristianos y socialistas*). Pero las divisiones lingüísticas entre ellos dieron lugar a una docena de partidos, formando un sistema incluso más atomizado que el suizo.

Los principales elementos de división de Suiza son el religioso, la cuestión socio-económica y la lingüística; estos se dan también en Bélgica, pero de una forma más acusada en el elemento lingüístico.

Sobre la valoración de Lipjhart, la tendencia bipartidista la refleja el NEP parlamentario, pero el NEP electoral es el que realmente refleja el comportamiento electoral.

A Francia da un NEP parlamentario sobre el 3,5 hasta el 96, vemos como esta tendencia se ha acentuado en mi tabla en las 2 últimas elecciones, estando poco por encima del 2.

#### 1.1.4.- SISTEMAS ELECTORALES:

*TABLA 1.1*

Partidos Políticos	Elecciones junio 2002					Elecciones junio 2007				
	1ª Vuelta		2ª Vuelta		Total Escaño	1ª Vuelta		2ª Vuelta		Total Escaño
	% votos	Escaños	% votos	Escaños		% votos	Escaños	% votos	Escaños	
UMP (centro-dcha)	33,4	46	47,3	309	355	39,5	98	46,4	215	313
PSF (Izda)	23,8	2	35,3	138	140	24,7	1	42,3	185	186
PCF (Izda)	4,9	0	3,3	21	21	4,3	0	2,3	15	15
Los Verdes (Izda)	4,4	0	3,2	3	3	3,3	0	0,4	4	4
UDF (Centro-dcha)	4,8	6	3,9	23	29	7,6	0	0,5	3	3
FN (dcha radical)	11,1	0	1,9	0	0	4,3	0	0,1	0	0
NCE (Centro-dcha)	-	-	-	-	-	2,4	8	2,1	14	22
Otros de Derecha	5,5	4	1,6	10	14	3,7	3	1,2	7	10
Otros de Izquierda	7,6	0	3,5	13	13	3,3	0	4,1	22	22
Otros	4,5	0	0,2	2	2	6,9	0	0,7	2	2

Partidos Políticos	Elecciones junio 2012				
	1ª Vuelta		2ª Vuelta		Total Escaños
	% votos	Escaños	% votos	Escaños	
UMP (centro-dcha)	27,12	9	37,95	185	194
PSF (Izda)	29,35	22	40,91	258	280
PCF /Frente de Izquierdas (Izda)	6,91	0	1,08	10	10
Los Verdes (Izda)	5,46	1	3,6	16	17
UDF /CEN(Centro-dcha)	1,77	0	0,49	2	2
FN (dcha radical)	13,6	0	3,66	2	2
NCE (Centro-dcha)	2,2	1	2,47	11	12
Otros de Derecha	4,3	0	2,47	17	17
Otros de Izquierda	8,33	2	7,31	41	43
Otros	0,96	0	0	0	0

TABLA 1.2	2002 (%)		2007 (%)		2012 (%)		TOTAL (%)		
	1ª VTA	2ª VTA	1ª VTA	2ª VTA	1ª VTA	2ª VTA	2002	2007	2012
NEP Electoral	5,05	2,84	<b>4,25</b>	2,52	5,04	3,12			
NEP Parlamentario	1,34	2,36	1,25	2,67	2,15	2,86	2,26	2,49	2,84
Frag. Electoral	80,20	64,69	<b>76,47</b>	60,29	80,17	67,92			
Frag. Parlamentaria	61,01	57,67	50,91	62,67	21,67	64,77	55,76	57,79	63,85
Proporcionalidad	<b>58,9</b>	13,98	<b>54,47</b>	4,99	54,64	16,25			
Volatilidad Electoral Entre-Bloques	Año ref	Año ref	<b>3,90</b>	<b>4,2</b>	<b>11,46</b>	<b>3,3</b>			
Volatilidad Parlamentaria Entre -Bloques	Año ref	Año ref	<b>8,67</b>		<b>20,97</b>				
Concentración Electoral	<b>57,2</b>	82,6	<b>64,2</b>	88,7	56,47	78,86			
Concentración Parlamentaria	85,79		86,48		82,15				

Aunque me haya adelantado a hablar de la fórmula electoral en el punto anterior, hay que diferenciar la influencia de esta en el sistema de partidos. Me centraré ahora en analizar su repercusión en la desproporcionalidad del voto.

No obstante, son aspectos que no se pueden separar. Ya hemos visto como a pesar de que la tendencia del electorado en el NEP Electoral en 1ª vuelta tienda hacia el multipartidismo, gracias a esta fórmula de mayoría absoluta en distrito uninominal, que da toda la representatividad a un único ganador en cada distrito, hace que el NEP Parlamentario se separe del electoral como no lo hace en ningún otro país. Se reduce, sí, la atomización partidista, pero, ¿a qué precio?: a que la desproporcionalidad del voto sea la principal distorsión, que justifica la citada diferencia de NEP's. Sin embargo, como he dicho, esto tiene gran aceptación en Francia gracias al juego de coaliciones que se da en 2ª vuelta.

Es más, podemos afirmar que la tendencia al bipartidismo no se debe a la voluntad directa del electorado, sino a la elevada distorsión en el reparto de escaños. Otra consecuencia la vemos en el comportamiento de la volatilidad electoral y parlamentaria: vemos cómo una pequeña variación en la intención de voto supone un gran vuelco parlamentario. Esto hace impredecible para los partidos el resultado de su estrategia, pudiendo una variación de votos ligera producir una gran caída en el nº de representantes en la cámara.

La desproporcionalidad, no refleja el efecto producido por la barrera electoral que en 2ª vuelta ha reducido drásticamente el nº de partidos que compiten en cada distrito, por lo que parece que se ha reducido la desproporcionalidad, cuando no es así o al menos no lo es tanto.

Este tipo de desproporcionalidad sólo se puede observar comparando el NEP electoral de ambas vueltas; es esta diferencia la que representa el efecto distorsionador de la barrera.

Eso hace que la fragmentación electoral, de ser multipartidista (*próxima al 80 por 100*) en 1ª vuelta, en 2ª se aproxime al bipartidismo sin embargo, las cifras de fragmentación parlamentaria corrigen en la 2ª vuelta todavía más hacia el bipartidismo. 1º en la fragmentación electoral vemos cómo la fórmula de distrito uninominal elimina a más de la mitad de partidos (*y sólo reparte el 10 por 100 de escaños*).

Así, en 2ª vuelta vemos que, al reducir las opciones del electorado, se reduce la fragmentación electoral en casi 20 puntos, causado en gran medida por esta barrera efectiva, no una virtud de la fórmula que ha corregido el quórum de mayoría absoluta a simple, ya que el electorado tiene la opción de cambiar su voto, haya pasado el partido de su elección o no.

Otro elemento distorsionador que favorece el bipartidismo es la dimensión del distrito. Si de media en Europa c/diputado precisa unos 68.000 votos, en Francia, en zonas rurales, suelen necesitar entorno a 40.000 y en urbanas más de 140.000, reduciendo su valor 2,5 veces. Esto hace que la concentración territorial del voto sea decisiva. Aquí la desproporcionalidad se produce porque hay muchos distritos (*566, tantos como escaños*), y por lo tanto las diferencias de población entre unos y otros tienen una mayor incidencia.

Pero como la barrera electoral, esto no se refleja en desproporcionalidad calculada en la tabla 2, en sus resultados en 2ª vuelta; por lo que la desproporcionalidad real es mucho mayor de lo que aquí se muestra, pero no es fácil de medir, ya que la desproporción en un distrito puede compensarse con la desproporción de otro.

Esta gran desproporcionalidad en el voto es sin duda un rasgo mayoritario, al igual que sucede en Reino Unido, donde el sistema electoral de distritos uninominales sólo requiere mayoría simple en ambas vueltas (*repartiendo más escaños en la 1ª*) y la barrera electoral para pasar a la 2ª es mucho menor, por lo que el rasgo mayoritario es mucho menor aunque sea el régimen mayoritario por excelencia.

El contrapunto a esta representación relativa es la proporcional que se establece en los sistemas belga y suizo, donde por causa de las mayores divisiones (*superposición de cleavajes*) para mantener la paz social, es más necesario un fiel reflejo de la voluntad popular en el parlamento, al ser objeto de mayor causa de divisiones.

En este apartado la tabla de Lijphart, da el mayor índice de desproporcionalidad al sistema francés del total de las 36 democracias observadas, muy por encima de Reino Unido, y Suiza y Bélgica con el índice más bajo.

1.1.5.- SISTEMAS DE GRUPOS DE INTERÉS: Aquí el dilema es si este sistema se encuentra más próximo hacia el corporatismo consensual, es decir, no intervenido por el sector público, sino orientado al pacto y capaz de ejercer una influencia responsable en él, de forma que se refuerce el principio de voluntad popular, ejerciendo un cierto control sobre el poder público pero de forma responsable, para alcanzar acuerdos, y el pluralismo descoordinado de estos grupos, de forma que su influencia y control sobre el poder público sea casi nula.

Para valorar el grado de pluralismo o corporatismo hay que tener en cuenta: 1º) el tamaño de estos grupos y su nº por especialidad en la que se integran; 2º) su coordinación a nivel nacional, para que su poder de influir en el poder público no se diluya; 3º) un mecanismo de consulta gradual entre ellos y los poderes públicos, para hacer efectiva su influencia; y 4º) que esta capacidad de influencia se refleje en acuerdos que sean vinculantes para las partes.

De forma que un menor tamaño y mayor nº de grupos, menor coordinación, consultas esporádicas y ausencia de voluntad efectiva de acuerdo, serán rasgos mayoritarios; y lo contrario, consensuales (siguiendo a *Schmitter*).

Podemos decir que el efecto combinado de estos 4 aspectos (*otros autores lo desglosan en más aspectos*), conectado con el primer y tercer elemento de esta dimensión (*fig. 9.1 y 9.2 de las páginas 174 y 175 del libro “Modelos de Democracia”*), nos lleva a afirmar que el sistema francés de grupos de interés tiende hacia el pluralismo, debido al reducido apoyo institucional con el que cuentan, sobre todo sindicatos (*el laboral es, sin duda, el principal campo en el que actúan estos grupos*), con una tasa de afiliación ligeramente superior al 6 por 100, sólo por encima en Europa de la española. Y a pesar de que tienen una mayor coordinación nacional a la hora de ejercer medidas de conflicto, la posición reforzada del ejecutivo hace que la negociación sea prácticamente una imposición de condiciones.

## **1.2.- DIMENSIÓN FEDERAL – UNITARIA:**

1.2.1.- DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER: Francia es esencialmente centralista: cuenta con 4 niveles territoriales, pero en los locales la descentralización es más administrativa que política. Esta asimetría en la distribución vertical del poder con el nivel estatal es también un rasgo mayoritario, pero con la reforma del 83 se ha visto atenuado al reforzar el papel de los Consejos Regionales y departamentales, al celebrar elecciones en ellos, lo que ha reforzado su legitimidad y democratizado el sistema local (*antes los jefes de gobierno regionales los nombraba el gobierno central y los consejos eran de composición indirecta por alcaldes elegidos en elecciones locales*).

Francia se organiza territorialmente en 26 regiones, 101 departamentos y 36782 municipalidades. También destacan los 566 distritos (*demarcaciones administrativas a efectos electorales para la Asamblea Nacional*).

Esta reforma en el índice de federalismo de Lipjhar, a penas mejora en una décima el nivel de Francia, entre 1971/96 (1,3) y el calculado entre el 1945/96 (1,2); debido a que el nivel de refuerzo de la periferia ha sido meramente administrativo. Por eso en este aspecto Francia también es claramente mayoritaria.

1.2.2.- CONCENTRACIÓN LEGISLATIVA: En Francia, el parlamento es bicameral, pero con un gran desequilibrio de poder, en parte debido al diferente sistema de elección.

El *Senado* se elige en cada departamento de forma indirecta, de entre los integrantes de un Colegio Electoral (*autoridades municipales y departamentales y diputados que representan al departamento en la Asamblea Nacional*).

El mandato es de 9 años, renovables por terceras partes cada 3 años, pero sobre todo destaca que no cumple con el papel que se suele atribuir a esta 2ª cámara de representación de sus diferentes territorios, por el carácter centralista del Estado y la asimetría de poder que mantiene respecto a la Asamblea Nacional.

El grado de asimetría no depende en un mismo grado de factores institucionales que de factores competenciales; aunque formalmente es bicameral, el escaso papel que ejercen los diferentes territorios en las decisiones del ámbito central hace que la asimetría entre estas cámaras (*la baja, o de representación nacional, y la alta, o de representación territorial*) sea mayor que en el resto de estados bicamerales.

1.2.3.- CONSTITUCIONES ESCRITAS: Aquí tenemos en cuenta los siguientes aspectos:

- La existencia de constitución escrita: es evidente que, por el mero hecho de existir, este será un rasgo consensual.
- La Flexibilidad de reforma: es decir, el grado de consenso necesario para enmendar la constitución, yendo desde el mismo que para el resto de leyes hasta mayorías superiores a los 2/3, como es el caso de Suiza. Francia estaría más cerca del modelo mayoritario, al exigir una mayoría superior al del resto de leyes, pero inferior a los 2/3, aunque antes de 1974 sólo exigía mayoría ordinaria.
- En cuanto a la revisión judicial (*que veremos en el punto siguiente*),
- Ratificación por referéndum: Francia introduce en el 58 la reforma de Gaulle; no exigía la intervención del parlamento, se aprobó sólo por decisión del pueblo mediante referéndum, hoy para su reforma se exige que apruebe primero el parlamento.

El índice de rigidez constitucional sitúa a Francia en un punto intermedio, pero *todavía* (a pesar de las reformas del 74) más próximo al sistema mayoritario. Ambas magnitudes se encuentran operativizadas entre 1 y 4, y Francia se encuentra más próxima al 1 de Reino Unido que al 4 de Suiza. Esta tendencia sólo se corregiría parcialmente hacia el sistema consensual en los otros 2 aspectos (*constitución escrita y recurso al referéndum de forma combinada con la enmienda parlamentaria*) por lo que en conjunto, en mi opinión, estaría más próxima al sistema consensual, pero sólo ligeramente.

1.2.4.- ÚLTIMA PALABRA SOBRE CONSTITUCIONALIDAD: El Consejo Constitucional es el encargado de revisar la constitucionalidad de los actos del gobierno y de las leyes aprobadas por el parlamento, así como de decidir en última instancia sobre la legalidad de los procesos electorales y de referéndums; consta de 9 magistrados, 3 nombrados por el presidente de la república, 3 por el de la Asamblea Nacional y 3 por el del Senado.

Pero sus competencias se limitan al juicio sobre responsabilidad del gobierno y del parlamento, no del Jefe del Estado, que es su máximo intérprete, capaz de "sentar jurisprudencia", lo que condicionará las sentencias del Consejo Constitucional que enjuicien la eventual actuación de la Asamblea o del Gobierno; lo que es un claro rasgo mayoritario.

Pero con dicha reforma del 74 también se ha aproximado hacia el modelo consensual de forma tímida, ya que entonces la revisión constitucional no era judicial, y ahora sí, pero no por tribunales constitucionales especiales.

El índice de revisión judicial que calcula Lijphart, operativizado entre 1 y 4, mejora la cifra dada a Francia *tras dicha reformas* (de 2,2 a 2,8), sin dar mucho valor al rol de máximo intérprete que se otorga al Consejo Constitucional, por serlo a través de un procedimiento judicial ordinario (*de responsabilidad*); pero no se explica que de una puntuación muy similar a España (3) donde el Tribunal Constitucional ostenta estas competencias sin intromisiones y en una jurisdicción especial (*con mayores garantías*), por lo que no estoy de acuerdo en este aspecto, ya que en el caso Francés, por esta "intromisión" del Presidente de la República, se da en este aspecto un claro rasgo mayoritario.

1.2.5.- BANCOS CENTRALES: valora su relación con el gobierno de la nación, con la siguiente evolución:

- Entre 1936 y 1945: se produce su nacionalización; entonces la intervención de su actividad, sobre todo en política monetaria, era total.
- Entre 1973 se redactan de nuevo sus estatutos.

- En 1993 se produce una profunda reforma para dar estabilidad al precio del dinero y se preparan las reforma necesarias (*tendientes a reforzar su independencia*) para allanar el camino a la Unión Monetaria Europea.
- Desde 1998 forma parte del Sistema de Bancos Centrales Europeos (SBCE, *en adelante*), habiendo pasado a este todas sus funciones en materia de política monetaria.

A pesar de que hoy goza de una independencia reforzada por el Sistema de Bancos Centrales Europeos , el Gobernador es nombrado por el Gobierno, y este tiene a su vez gran influencia sobre el SBCE (*el anterior presidente del Banco Central Europeo –en adelante BCE- había sido anteriormente Gobernador del Banco de Francia*).

A pesar de que se reconozca esa independencia funcional, no son de extrañar las continuas presiones al anterior presidente del BCE por el anterior Presidente francés. Por lo que esta independencia no es real, sobre todo con la evidente presión que Francia y Alemania ejercen sobre la política cambiaria del BCE (*son los principales exportadores de la eurozona, por eso es una de sus prioridades influir en esta materia*), monetaria y en su administración de los recursos (*las llamadas reservas internacionales*).

Debido a que el sistema político es presidencial (*el presidente está "acostumbrado" a un mayor poder y menor control, ejercía una mayor influencia sobre su Banco Central que en otros países europeos*), tanto su relación con su propio Banco Central, como con el BCE, no puede decirse que tienda al modelo consensual, porque se ve, en clave interna, con normalidad los intentos de influir en la acción de ambas instituciones.

Sin embargo, debemos considerar que dentro del SBCE el nivel de independencia no es tan relevante medirlo entre el Banco Central de cada Estado y su Gobierno, como entre el BCE y, por un lado, las Instituciones Europeas y, por otro, los diferentes Estados.

## **2.- ANÁLISIS POLÍTICO DEL SISTEMA ESPAÑOL:**

### **2.1.- DIMENSIÓN EJECUTIVOS - PARTIDOS:**

*2.1.1.- CONCENTRACIÓN DEL EJECUTIVO:* En el Español al ser un sistema parlamentario, la vinculación entre partidos y ejecutivo es mayor, ya que los Gobiernos son de legitimación indirecta, mientras que los parlamentos son los depositarios directos de la voluntad popular, dentro de un sistema político vertebrado por las organizaciones políticas que designan directamente a los que van a integrar el Parlamento, así como de proponer los diferentes candidatos que estos parlamentarios deberán elegir para que forme Gobierno.

Por ello, y aunque los gobiernos democráticos españoles han sido siempre de partido único, cuando sólo tenían una mayoría relativa para formar un Gobierno estable, fueron reforzados con acuerdos parlamentarios estables, pero en este caso, a diferencia del francés, los pactos y el juego de coaliciones se hicieron “a puerta cerrada”, sin conocer claramente las contrapartidas exigidas por los partidos “bisagra”, casi siempre de corte nacionalista, donde las reivindicaciones de mayor autogobierno para sus territorios ha sido una constante. Esto fue especialmente importante en el Gobierno de la última etapa de Felipe González en 1993-1996 y en la 1ª de José Mª Aznar en 1996-2000 (*también en los gobiernos de Unión de Centro Democrático –UCD en adelante-, pero entonces no se puede hablar de apoyos estables, sino puntuales para cada votación*), y del último periodo de José Luis Rodríguez Zapatero, pero en este caso sin pactos de legislatura.

Por ello, el aspecto de gobiernos de partido único, aunque se da, se corrige por la necesidad de apoyos estables de otros partidos, a pesar de que el gobierno fuera monocolor.

En cuanto a la baja valoración de Lipjhart a España en este apartado, esta se debe, a pesar de no haber habido nunca un Gobierno de coalición, a la excesiva dependencia de apoyos de partidos pequeños para mantener el gobierno, además de a una falta de transparencia ante el electorado en el juego de coaliciones.

Por otro lado, aunque esto atenúe el rasgo consensual, esto no tiene porque ser necesariamente bueno, ya que las contrapartidas políticas (*de mayor autonomía, recursos etc...*) y el coste de estas para los ciudadanos no se explicita y quedan difusas, algo que en el caso francés no sucede, o al menos el coste político ha sido mucho menor.

El principal problema, en mi opinión, es determinar en qué grado vienen detalladas las normas democráticas que rigen la formación y estabilidad del Gobierno, ya que hay dos riesgos, y ninguno de ellos debería considerarse mejor que el otro: 1º) que con una mayoría relativa goce de un exceso de apoyo parlamentario que le permita desarrollar su programa de espaldas al Parlamento, o 2º) que tenga un exceso de dependencia de un partido pequeño, que le condicione su estabilidad, a cambio de “no se sabe qué” contraprestaciones. En mi opinión, ambos casos traen soluciones indeseables, y por eso el resultado de la valoración de esta variable no se puede tener en cuenta prescindiendo del siguiente apartado, ya que debe ser en la definición de los mecanismos de auto-nivelación (*a través de los cuales se relacionan ambos poderes*) donde se regule y trate de mitigar “estos excesos”, para que el Gobierno no pueda prescindir de informar y dar cuentas pormenorizadas de su gestión ante el Parlamento (*quizás el ámbito adecuado no sea un debate en pleno televisado, y habría que hacerlo en comisión con expertos experimentados en la materia*). Sería conveniente, entre otras medidas,

detallar los casos en los que el Gobierno deba informar o requerir apoyo de la cámara (*para lograr una mayor transparencia*); que en los mecanismos de control parlamentario de la acción del Gobierno, que no tengan un excesivo protagonismo los grupos que le otorgaron la confianza al Presidente en la investidura; y que a estos mecanismos se les atribuya unos efectos jurídicos y políticos más precisos.

2.1.2.- RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y LEGISLATIVO: Por lo dicho anteriormente, sin duda la dependencia del Gobierno, que varía según el modelo político parlamentario (*regido por esas “normas rígidas”, sobre todo respecto al legislativo*), es formalmente mayor respecto al Parlamento, pero el monopolio partidista decanta este predominio a favor del Gobierno (*siempre que cuente con el apoyo de una mayoría suficiente*), debido a que es la cúpula del partido la que confeccionará las listas al Congreso y designará al candidato a Presidente del Gobierno, cuyo programa será presentado ante esa misma cámara, para solicitar su confianza y formar Gobierno.

El efecto de esta disciplina en la relación de ambos poderes es lo que supongo que lleva al autor a dar a España una puntuación próxima a Reino Unido, ya que el teórico predominio del Parlamento sobre el Ejecutivo no es real.

A pesar de los mecanismos de control parlamentario que existen sobre el gobierno, este también tiene la posibilidad de disolver las cortes. Por lo que desde un punto de vista formal este predominio es muy ligero, sólo es claro en su investidura; pero, como digo, este se reduce desde el plano informal por la influencia de los partidos en la cámara.

En mi opinión, esta rigidez y su falta de adaptación, contribuye a que no pueda materializarse el predominio del legislativo. Por eso aunque se trate de un sistema Parlamentario, en mi opinión predominan tintes mayoritarios, ya que no es habitual la exigencia de responsabilidad al Gobierno (*mediante mecanismos como la moción de censura o la cuestión de confianza, cuyos efectos jurídicos son precisos*), y la acción de control de su acción, es más formal que efectiva (*ej: una pregunta sólo exige respuesta, pero no tiene porque alterar el comportamiento del Gobierno, produciendo efectos jurídicos y políticos difusos*), que produce unos efectos jurídicos difusos, no atribuyéndose efectos precisos a los incumplimientos del programa para el que se pidió el apoyo al Parlamento. Otra cuestión en la que se impone es en la “colonización” de su actividad legislativa<sup>5</sup>.

**2.1.3.- BIPARTIDISMO:** Según la evolución del NEP de la tabla 2.2, observamos lo siguiente:

- 1º) Que la tendencia desde la transición es hacia el bipartidismo, de forma pausada pero ininterrumpida. Desde el 4,10 en el NEP electoral en 1989, al 2,89 en 2008, no ha dejado de aumentar esta competencia entre 2.
- 2º) Que la formula proporcional d'Hondt, a pesar de ser más proporcional que la francesa, tiende a beneficiar en exceso a los partidos grandes, si bien la separación entre el NEP Parlamentario y el NEP Electoral es menor (*pudiendo llegar a ser igual de bipartidista que el modelo francés, en nuestro caso es en mayor medida voluntad de los votantes*).
- 3º) Esta tendencia al bipartidismo se confirma con el nivel de concentración, cada vez mayor, entre los 2 partidos mayoritarios (*que acumulan en torno al 80 por 100 de los votos de media en las últimas elecciones*). Y la fragmentación, que cada vez se acerca más al 0,5, que equivale a bipartidismo perfecto (*según Nohlen*).

Así pues, vemos en dicha tabla, una clara tendencia al bipartidismo (rasgo mayoritario). No obstante, la desproporción en la cámara baja es mucho mayor que respecto al Senado, por el sistema de listas nominales con voto plural limitado; que al hacerse en distinto momento (*con las autonómicas*), y mediante un sistema más mayoritario, el NEP varía mucho, aunque la tendencia en el senado también sea bipartidista. No obstante, me centraré en el análisis de la evolución de las elecciones del Congreso, por ser la cámara de la que depende la investidura del Gobierno, y no estar relacionada esta variable con el modelo territorial.

#### 2.1.4.- SISTEMAS ELECTORALES:

**TABLA 2-1**

Partidos	1982		1986		1989		1993		1996		2000		2004		2008		2011		
	%	Esc																	
UCD	6,8	11		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PSOE	48,4	202	44,4	184	39,6	175	38,8	159	37,5	141	34,7	125	42,6	164	43,8	169	28,7	110	6
PCE/IU	4,0	4	4,6	7	9,1	17	9,6	18	10,6	21	5,5	8	5,00	5	3,8	2	6,92	11	
AP/PP	26,5	107	26,2	105	25,2	107	34,8	141	38,9	156	45,2	183	37,7	148	39,9	154	44,6	186	
CDS	2,9	2	9,1	19	8,0	14	1,8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CIU	3,7	12	5,0	18	5,1	18	4,9	17	4,6	16	4,2	15	3,2	10	3,0	10	4,17	16	
PNV	1,9	8	1,6	6	1,3	5	1,2	5	1,3	5	1,6	7	1,6	7	1,2	6	1,33	5	
EE	0,5	1	0,5	2	0,5	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
EA	0	0	0	0	0,7	2	0,6	1	0,5	1	0,4	1	0,3	1	0	0	0	0	
ERC	0,7	1	0	0	0	0	0,8	1	0,7	1	0,8	1	2,3	8	1,2	3	1,05	3	
HB	1	2	1,1	5	1,1	4	0,9	2	0,7	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
PAR	0	0	0,4	1	0,4	1	0,6	1	0	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	
UV	0	0	0,3	1	0,7	2	0,5	1	0,4	1	0,3	0	0	0	0	0	0	0	
BNG/CG	0	0	0,1	1	0,2	0	0,5	0	0,9	2	1,3	3	0,8	2	0,8	2	0,75	2	
CC/AIC	0	0	0,3	1	0,3	1	0,9	4	0,9	4	1,1	4	0,9	3	0,7	2	0,59	2	
IC-VERDS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,5	1	0	0	0	0	0	0	
PA	0	0	0	0	1,0	2	0	0	0	0	0,9	1	0,7	0	0	0	0	0	
CHA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,3	1	0,4	1	0	0	0	0	
Coalició Q	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,51	1
F.Ciudadano	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,41	1
UP Y D	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,2	1	4,70	5	
Garroa Bai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,17	1	
Amaiur	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,37	7	
Na-Bai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	1	0,2	1			
Otros	3,6	0	6,4	0	6,8	0	4,1	0	3,0	0	3,1	0	4,2	0	4,2	0	4,64	0	

<sup>3</sup> En las 2 últimas legislaturas el 90 por 100 de leyes aprobadas fueron proyectos de ley, y hay que destacar la reciente tendencia a regularlo todo por Decreto-Ley, 22 en lo que llevamos de año, debido a que el Gobierno goza de mayoría suficiente.

TABLA 2-2

	<u>1982</u>		<u>1986</u>		<u>1989</u>		<u>1993</u>		<u>1996</u>		<u>2000</u>		<u>2004</u>		<u>2008</u>		<u>2011</u>	
	<i>Elec</i>	<i>Parlm</i>																
<i>Concentración</i>	74,9	88,29	70,6	82,57	64,8	80,57	73,6	85,71	76,4	84,86	79,9	88,0	80,3	89,14	83,7	92,29	73,39	84,57
<i>Fragmentación</i>	0,69	0,57	0,72	0,63	0,76	0,65	0,71	0,63	0,69	0,64	0,67	0,60	0,67	0,60	0,64	0,57	0,71	0,69
<i>Nep</i>	3,18	2,32	3,52	2,70	4,10	2,85	3,5	2,67	3,26	2,74	3,02	2,48	3,03	2,50	2,81	2,34	3,43	3,25
<i>Volatilidad</i>	-----		12,1	9,85	7,2	5,46	12,05	11,19	5,6	5,74	9,1	9,49	10,85	13,42	4,60	3,43	10,8	12,29
<i>Proporcionalidad</i>	13,8		12,83		15,98		12,73		8,98		8,46		9,18		9,05		24,47	
<i>Participación</i>	79,97		70,49		69,74		76,44		77,38		68,71		75,66		73,80		68,94	

Como he dicho antes, en las 3 primeras variables observamos una tendencia electoral hacia el bipartidismo, pero se ha suavizado en las últimas elecciones, con una reducción superior al 10 por 100 de nivel de concentración, y que la fórmula d'Hondt compensa, al favorecer, como hemos dicho antes, a los partidos grandes.

Beneficia por lo tanto claramente a esta tendencia hacia el bipartidismo, en casi un 10 por 100 en concentración y fragmentación, y en casi un 20 en cuanto al NEP (*en datos de 2008, ya que en 2012 vemos como se ha reducido esa tendencia*). Esta última variable nos muestra que el perjuicio es mayor s/los pequeños (*donde el riesgo de desaparecer es mayor*) que el beneficio recibido por los grandes.

En cuanto a la **Volatilidad** (*en azul, partidos centro-derecha.; en rojo, partidos de Izda., en negrita, coaliciones entre partidos de ambos bloques en los que predomina*), vemos que en términos parlamentarios es más reducida que en electorales, cuando su principal componente es intra-bloques; salvo en 2004, donde la volatilidad es principalmente entre-bloques. La alta volatilidad electoral intra-bloques que se observa en la tabla se ha debido principalmente a salidas de partidos pequeños/medianos de la cámara:

- En 1982 se produce la debacle de UCD; debido a la falta de tradición democrática en AP (*durante la última etapa de la transición son los partidos de izquierda, a través de la Coordinación Democrática, quienes experimentan primero la necesidad de organizarse*) y por su identificación con el antiguo régimen, gran parte de estos votos son absorbidos por el Partido Socialista Obrero Español (en adelante PSOE) (de ideología de izquierda), dando lugar al mayor traspaso de votos entre-bloques producido hasta la fecha.
- Desaparece en 1989 UCD de la cámara, partido que representó en 1986 el 6,8 por 100. Este traspaso de votos fue intra-bloques, ya que se beneficiaron de él no partidos de Izda., sino principalmente el Centro Democrático y Social, que aumentó más de 6 puntos, por lo que sólo este hecho intra-bloques aumentó la volatilidad electoral total en más de 6 puntos.
- En 1993, el fracaso estrepitoso de Centro Democrático y Social (*cayó del 8 al 1,8 por 100*) fue aprovechado por el partido popular al aumentar casi un 10 por 100. Este acentuado

incremento en la volatilidad intra-bloques de los partidos de centro-derecha, explica por sí sólo el aumento de la volatilidad electoral total en 8,4 puntos.

- Sin embargo, en el 1996, gana las elecciones el Partido Popular (PP en adelante), y las cifras de volatilidad total son muy inferiores. Esto se debe a que el principal dato de volatilidad que se da es entre-bloques, que por otro lado se muestran mucho más decisivos para cambiar el color del gobierno que el reagrupamiento intra-bloques en nuestro país.
- En el año 2000, la desaparición del partido comunista no se puede interpretar como un trasvase de votos de forma directa hacia el centro-derecha del PP, sino que lo que hizo es amortiguar el golpe al PSOE, que sólo bajó un 2,8 por 100 frente al 6,3 por 100 que aumentó el PP. Por lo que en este caso, en mi opinión, la volatilidad intra-bloques no explica la verdadera transferencia de votos entre los partidos de izquierda.
- En cambio, en 2004, por el rechazo social causado por la guerra de Iraq, se produce un traspaso entre-bloques más alto, casi coincide el aumento del PSOE en 7,9 por 100 con la bajada en votos del 7,5 por 100 del PP, manteniendo la mayoría de fuerzas un apoyo muy similar, que apenas explica 2 puntos de la volatilidad electoral total. Sin duda, es el caso más evidente de un castigo electoral, ya que en el 96 el PSOE, cuando perdió la mayoría de la cámara y por lo tanto su posibilidad de formar gobierno, apenas bajó un 1,3 por 100.
- Por último al igual que sucedió en 2004, en 2012 se produce una cesión entre-bloques muy similar, que dará el gobierno por mayoría absoluta al PP.

Este comportamiento electoral hacia el bipartidismo se ha fomentado en mi opinión, en gran medida, por dicha fórmula, que ha mantenido más estable la volatilidad parlamentaria de lo que lo ha sido la electoral, creando en el electorado la sensación de que no hay más alternativa que los 2 grandes, y por ello vemos como las principales oscilaciones de voto en los últimos tiempos se han dado entre los 2 grandes partidos, y no intra-bloques, como sucedió en las primeras etapas donde mientras desaparecían de la cámara partidos pequeños/medianos los partidos grandes de cada bloque se iban "robusteciendo".

Otra gran parte de esta desproporcionalidad puede deberse a la dimensión de los distritos, que en elecciones a cortes es la provincia, y habiendo una gran asimetría en cuanto a la distribución de población de unas a otras. Por ello, en los distritos que sean grandes la proporcionalidad será mayor, y en las ciudades pequeñas será menor. Sin embargo, vemos cómo en las elecciones de 2012 cuantos más diputados de partidos presentados en una sola comunidad autónoma, mayor desproporcionalidad ha habido al convertir los votos en escaños.

Sobre la barrera electoral, no es de las más elevadas en la UE; pero la barrera del 3 por 100, al computarse por provincia (*no como en Francia, donde se exige para pasar a la 2ª*

*vuelta, pero por cada distrito uninominal*), perjudica todavía más que la fórmula a los partidos pequeños de ámbito nacional, dejando a gran parte del electorado sin representación en la cámara.

Sobre a la proporcionalidad del voto, vemos aumenta cuando coincide que ha desaparecido partidos pequeños, y cómo, al reducirse el NEP, también lo hace el efecto desproporcional que perjudicaba a aquellos partidos; al desaparecer en 1993 el CDS, el índice de desproporcionalidad bajó un 3 por 100 respecto a 1989.

Por último, en cuanto a la participación electoral, vemos que en épocas de continuidad de los Gobiernos este dato se ha mantenido en torno al 70 por 100, y cuando ha cambiado el partido más votado (*por mayor volatilidad entre-bloques*) ha aumentado en 6 o 7 puntos. Esto sucedió con la debacle en 1982 de UCD, el ascenso en casi 10 puntos del PP en 1993, el cambio de gobierno de 1996 y el de 2004, pero no así en 2012 (*probablemente por la desafección que despiertan los 2 grandes en el electorado, por un sentimiento generalizado de falta de equidad en el reparto de los costes causados por la crisis económica*).

Esto ha llevado a los partidos a adoptar una actitud "atrapa-votos", en busca de un electorado cada vez menos ideológico.

En cuanto a los niveles de participación, vemos que cuando ha habido una sustancial reducción de esta, mayor ha sido la bajada en el nivel de concentración y mayor aumento del NEP, variables que muestran la tendencia hacia el bipartidismo.

Lipjhart, en los datos recabados hasta 1996, da una puntuación intermedia (8,15) debido a este efecto desproporcional favorable al bipartidismo, a medio camino entre los casi 15 puntos que da al sistema mayoritario de Reino Unido y los apenas 3 puntos que da al sistema consensual de Bélgica y Suiza. Sin embargo, es probable que el efecto desproporcional haya aumentado a medida que ha aumentado la tendencia hacia el bipartidismo, ya que ha cambiado el comportamiento electoral por el efecto conjunto que ha producido la fórmula y barrera electoral que ha dejado a muchos partidos pequeños sin representación y a reducir considerablemente la de los subsistentes, salvo a los partidos nacionalistas (*que se han mantenido más estables en su voto, ya que su elector es mucho más ideológico en su conducta que en el resto de partidos y está más concentrado, teniendo los votos concentrados en unas pocas provincias, que es donde se reparte*).

### 2.1.5.- SISTEMAS DE GRUPOS DE INTERÉS

Destaca en España el papel desempeñado durante la transición por los grupos de presión, no sólo por Sindicatos y Patronal, también destaca el papel que desempeñó la Iglesia Católica y el Ejército o el sector Universitario, entre otros.

A partir de entonces, Sindicatos y Organizaciones de Empresarios fortalecieron sus capacidades organizativas y su vertebración territorial (*a pesar de que España, con un 5,5 por 100, es el país de la UE con menor tasa de afiliación sindical*). Y por otro lado, Iglesia y Fuerzas Armadas han renovado sus vínculos con el nuevo estado democrático. Se ha experimentado desde entonces una proliferación de organizaciones sectoriales en las más diversas áreas sociales, económicas y culturales, que han ejercido una cierta presión.

La proliferación de organizaciones de intereses diversos que se da a partir de los años 70<sup>6</sup>, constituye ya de por sí un rasgo consensual que se ha venido consolidando. Si bien, para valorar adecuadamente esta variable, deberemos tenerlo en cuenta junto con el grado de independencia respecto a los poderes públicos, con el que se ha venido desarrollando y la verdadera voluntad de las partes de alcanzar acuerdos.

Para analizar esto, nos centraremos en los llamados “agentes sociales”<sup>7</sup>. Respecto al nivel de independencia, ésta es al menos cuestionable por la excesiva dependencia de la financiación pública; y respecto a la voluntad de alcanzar acuerdos, el inmovilismo en las posiciones de partida y la falta de voluntad de acuerdos, nos han podido alejar últimamente de este modelo consensual, si bien en mi opinión todavía predominan sus rasgos.

En cuanto a la valoración que da Lijphart en su tabla, muestra cifras (3,25) muy próximas a Reino Unido (3,38). Esto, en mi opinión, no se ajusta a la realidad, ya que el cambio producido con la transición no altera ni una décima el valor que daba entre 1945/1996 y el que da entre 1971/1996. El actual modelo corporatista en España, que se forja entre 1977 y 1997, siguiendo a Paloma Román<sup>8</sup>, supuso una serie de reformas profundas que han alterado el modelo desde la época franquista, estas reformas en mi opinión, no han tenido una valoración adecuada por este autor.

En mi opinión con estas reformas, nuestro modelo es claramente consensual, ya que a pesar de la falta voluntad real de pacto entre los agentes sociales y de que sea necesaria mayor neutralidad por parte del gobierno, que no debería decantarse por las posiciones de uno de ellos (*casi siempre la patronal*) y acallar las iras del otro (*sindicatos*) mediante subvenciones (*de las que dependen en exceso, por la baja tasa de afiliación, lo que les hace menos independientes que en otros países, respecto a los poderes públicos*). En mi opinión, pesan más los productos de la concertación en este periodo, tanto para la consolidación democrática<sup>9</sup>, como posteriormente para mantener su estabilidad en épocas de escasez<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> De menos de 10000 en los años 70, se pasa a más de 220000 en el año 2000.

<sup>7</sup> Sindicatos y organizaciones empresariales; el resto de colectivos tienen un escaso acceso a los centros de decisión política.

<sup>8</sup> En Sistema Político Español, páginas 164 y siguientes.

<sup>9</sup> Permitió llegar a necesarios acuerdos sobre los sacrificios a imponer con los pactos de la Moncloa.

## **2.2.- DIMENSIÓN FEDERAL - UNITARIA**

**2.2.1.- DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL GOBIERNO:** Nuestro modelo territorial con la transición cambió, por lo siguiente:

- 1) En los periodos observados por el autor: en el 1º, desde 1945 al 1996, pesa mucho el modelo claramente centralista que se dio durante el franquismo hasta finales de los años 70; y en el 2º, entre 1971 y 1996, no se dio el definitivo impulso al modelo de descentralización territorial, ya que las Comunidades Autónomas (CC.AA, en adelante). no tenían equiparados los techos competenciales y no había un modelo territorial sino 17.
- 2) El definitivo impulso al actual modelo autonómico, muy próximo al federal, y que todavía no podemos afirmar que haya concluido, debido a sus continuos cambios y revisiones; podemos decir que comenzó con las leyes de transferencia de 1993, que equiparaban los techos competenciales de las CC.AA. que habían accedido a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución Española (CE en adelante) con aquellas que lo habían hecho con autonomía plena. A partir de entonces se han dado 2 olas descentralizadoras, que han reforzado el rasgo consensual de nuestro modelo territorial:
  - A partir de esta equiparación, entre 1993 y 1996 se modificaron la gran mayoría de estatutos de autonomía asumiendo como propias muchas de las competencias que hasta entonces desempeñaba el Estado, entre las que destaca la competencia de Sanidad y Educación (*donde el Estado sólo se reserva la alta inspección*). En la mayoría de estas reformas también se aprovechó para asumir competencias que se ejercían por el estado por omisión en los anteriores estatutos de autonomía.
  - A partir de la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio de reforma del Estatuto de Cataluña de 2006, que dio lugar una a una oleada de reformas de otros Estatutos, que “copiaban” entre otras la controvertida fórmula del conocido como “Blindaje de Competencias”, al regular estatutariamente competencias de desarrollo legislativo, se pretendía vulnerar las leyes de bases estatales por el mayor rango legal de los Estatutos de Autonomía. Si bien el sector más conservador alega que no es por una cuestión de jerarquía por lo que las bases deben ser estatales sino de competencia.

Teniendo en cuenta estos cambios que se han producido desde 1993, es lógico que en el estudio de Lijphart la tendencia que predomine en nuestro modelo es la mayoritaria; sin embargo, actualmente es un modelo claramente consensual.

**2.2.2.- CONCENTRACIÓN LEGISLATIVA:** Al igual que sucedía con Francia, nuestro sistema bicameral no puede considerarse que exista un reparto de poder simétrico entre Cámaras. El

---

<sup>10</sup>Cumpléndose lo dicho por Schmitter, sobre que en épocas de escasez legitima la imposición de sacrificios necesarios.

Congreso de los Diputados (Congreso, en adelante), que es la cámara de elección directa, goza de un claro predominio sobre el Senado, que es de elección indirecta y cuya designación se realiza en un momento distinto.

El Congreso, al igual que la Asamblea Nacional Francesa, puede levantar en nueva votación los vetos y enmiendas que introduzca el Senado deberán ser ratificadas por mayoría simple del Congreso para su incorporación a los textos legales. Por otro lado, el Senado no interviene en aspectos tan trascendentes como la autorización o prórroga de los estados de alarma, excepción y sitio; ni en la investidura del presidente del Gobierno, etc... . Lo que la convierte en una mera cámara de segunda lectura y no en una verdadera cámara de representación de intereses territoriales. Sólo tiene una participación relevante, en este sentido, en el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial.

El eterno anuncio de reforma de esta cámara por los sucesivos gobiernos todavía está por ser desarrollado 30 años después de establecerse el actual modelo territorial en la CE. Por lo que podemos afirmar que este es un rasgo claramente Mayoritario. Por ello, al igual que en el caso francés, no comprendo cómo ha operativizado Lijphart la asimetría entre cámaras.

2.2.3.- CONSTITUCIONES ESCRITAS: Observaremos los siguientes aspectos:

- La existencia de constitución escrita: como hemos dicho, este es un rasgo consensual.
- La Flexibilidad de reforma: es decir, el grado de consenso necesario para enmendar la constitución. En este caso, según el tipo de reforma, será: de 3/5 en ambas cámaras (*en 1ª vuelta y Mayoría Absoluta en el Senado en 2ª y de 2/3 en el Congreso*) en el caso de la reforma ordinaria; y de 2/3 en el de la agravada, cuando afecte al título preliminar, al título I: de los derechos y libertades fundamentales y el título II: de la Corona. Si bien este es un procedimiento que puede considerarse rígido, tiene menor rigidez que en Suiza, donde se requieren mayorías superiores a 2/3, pero muy por delante de países como Reino Unido, donde sólo se exige al parlamento mayoría ordinaria, por lo que el gobierno, al controlarlo, puede promover su reforma directamente al no necesitar más apoyos en la cámara que los de su partido.

No obstante, otro aspecto que aporta rigidez es la automática disolución de ambas cámaras en caso de aprobarse la reforma agravada y la automática convocatoria de elecciones que deberán ratificar por idéntica mayoría la reforma. Por lo que aunque cuantitativamente no sea tan rígida en cuanto a quórum necesario sí que lo es cualitativamente en los aspectos relativos a las materias especialmente protegidas.

- En cuanto a la revisión judicial (lo veremos en el punto siguiente),

- Ratificación por referéndum: en este aspecto en España, desde la aprobación del actual texto constitucional, se estableció la obligatoriedad de la ratificación por referéndum para culminar el proceso de reforma agravada, y para la ordinaria sólo si lo solicitan 1/10 parte de los miembros de cualquiera de las cámaras.

El índice de rigidez constitucional sitúa a España con 3 puntos (sobre 4 posibles), un punto por encima de Francia, siendo este en mi opinión un aspecto claramente consensual, al someterse esta decisión a la voluntad del Gobierno y requerir amplios consensos.

2.2.4.- ÚLTIMA PALABRA S/CONSTITUCIONALIDAD: El Tribunal Constitucional es el máximo garante constitucional, constituye jurisdicción única en todo el territorio y es el encargado de revisar la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, conocer de los recursos de amparo (*por violación de los derechos contenidos en el art. 14, en la Sección I del capítulo II del título I y de la objeción de conciencia del art. 30; una vez agotada la vía ordinaria si es a instancia de parte, o directamente si es por iniciativa del Defensor del Pueblo o del Ministerio Fiscal*), de los conflictos de competencias entre CC.AA y de estas con el Estado, así como los conflictos en defensa de la autonomía local (el mandato es de 9 años, renovable por terceras partes cada 3 años).

Este Tribunal no puede actuar de oficio, el único freno que podemos observar, en el camino hacia la total "consensualidad" de este aspecto, junto a la controvertida cuestión de la independencia, por la excesiva dependencia política en 2 cuestiones principalmente:

- En el nombramiento de sus miembros: 4 los nombra el Congreso, 4 el Senado, 2 el Gobierno y 2 el Consejo General del Poder Judicial (*cuyos miembros son nombrados por el Congreso y el Senado, por lo que el poder político puede influir directa o indirectamente en todos nombramientos, lo que explica los injustificables retrasos en la renovación de sus miembros que arrastra la Institución*).
- En cuanto a la iniciativa para promover el recurso de inconstitucionalidad, limitando esta facultad a un mínimo de 50 diputados, 50 senadores, a la voluntad de las Asambleas Legislativas de las CC.AA o del gobierno, por lo que, a excepción de la cuestión de inconstitucionalidad, sólo podrá revisar la adecuación constitucional de una norma de rango legal si es promovida por el poder político.

Al comparar nuestro modelo con el francés, vemos que es más consensual, pero sólo está claro desde un punto de vista formal, al contar, en el caso español, con un órgano judicial con jurisdicción específica y que es el máximo intérprete constitucional; desde el punto de vista

material, se hace mucho más difícil valorar el grado de “*consensualidad*” por la excesiva dependencia política de la Institución.

2.2.5.- BANCOS CENTRALES: Desde que esta institución goza de su condición como institución pública, en su relación con el Gobierno de la nación ha pasado por las siguientes etapas:

- 1939: pierde el control sobre la cotización exterior de la peseta, con la creación mediante Ley de 25 de agosto de 1939 de creación del Instituto Español de Moneda Extranjera.
- 1946: el Gobierno de Franco se reservó el dcho. de nombrar al gobernador del banco, y decidió aumentar a 5 el nº. de consejeros. También dispuso el recorte de dividendos de los accionistas a favor del Estado.
- En este mismo año, el Banco perdió la libertad para elegir los fabricantes de billetes. En adelante se haría cargo la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Con todos estos recortes, el Banco de España siguió su andadura con una pseudo-independencia hasta el Decreto-Ley 18/1962 de 7 de junio de nacionalización y reorganización del Banco de España. Fue el fin de la sociedad privada.

De aquí pasamos a otras fechas clave en la historia del Banco:

- 1980: Ley 30/80, de 21 de junio de Órganos Rectores del Banco de España.
- 1994: Ley 13/94, de 1 de junio de Autonomía del Banco de España, conforme a las directrices del Tratado de Maastricht.

Estas dos leyes han otorgado al Banco una gran libertad y flexibilidad gubernamental, sobre todo en lo referente a la política monetaria. En la actualidad el Banco de España está integrado en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SBCE, en adelante) desde 1998.

Actualmente, viendo las etapas anteriores a la democracia, está claro que el Banco goza de un apreciable nivel de independencia por la competencia profesional de sus miembros, que en muchos casos gozan de prestigio internacional; sin embargo, no hay que obviar una serie de cuestiones que limitan este grado de independencia:

Es un ente público, que aunque se dota de autonomía respecto a la Administración General del Estado, se encuentra adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda.

Sus principales órganos de gobierno son nombrados directamente por el Gobierno (Gobernador, *Subgobernador*, *consejeros*, etc...), el Ministro de Economía podrá asistir a las sesiones de su Consejo de Gobierno, etc.

Por ello, aunque no hay total independencia, podemos afirmar que, sobre todo desde la última reforma de 1998 y su total incorporación al SBCE, la valoración que le da Lijphart,

situándolo el 3º por la cola en nivel de independencia (*por detrás incluso de Reino Unido y Francia*), hoy no se justifica y presenta un rasgo más consensual.

Además, como dije en el caso de Francia, en nuestro caso las posibilidades de influir son mucho menores al estar integrado en el SEBC, siendo mucho menos relevantes las competencias que quedan al Banco Nacional y el escaso peso relativo que tiene España en Europa, sobre todo comparado con Francia, para poder ejercer una presión similar a la ejercida por este.

### **3.- ANÁLISIS BUROCRÁTICO DE AMBOS PAÍSES**

#### **3.1.- CONCEPTUALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS EN SU ACCIÓN:**

Consideraremos burocracia al sistema de organización formal para la gestión de asuntos públicos. Representa a la Administración Pública en sentido amplio, y abarca el conjunto de medios personales, materiales, financieros y de organización que se ponen a disposición de quien ejerce el poder político.

Nos centraremos en los medios personales, y consideraremos burócratas al grupo humano que ejerce poder administrativo vinculado de forma permanente a la administración, a menudo desempeñando puestos de mayor responsabilidad y mejor pagados, si bien muchos autores consideran que todo empleado público ejerce en cierta medida este poder, proponiendo la inclusión de todos en este concepto, si bien se suelen dejar fuera las labores de “ventanilla”, que aunque afectan a la imagen que el ciudadano tiene de ella, no explican las relaciones de poder que se dan en su seno, sino que son su consecuencia.

#### **3.1.1.- RELACIONES CON LOS CENTROS DE PODER Y LA SOCIEDAD:**

- Son el elemento permanente del Estado, del que sólo se diferencian conceptualmente.
- No se trata de un grupo, sino de una pluralidad heterogénea donde sólo unos pocos relacionados directamente con el poder político en la Cúpula Organizacional tendrán un papel relevante en la elaboración e implementación de las políticas públicas, siendo de especial importancia para su configuración el sistema de reclutamiento para el acceso a estos puestos (*mérito y capacidad vs confianza política*).
- Ejerce su poder desde una pluralidad también de entes formales e impersonales.
- No se trata de un poder político, sino del ejercido en su actividad cotidiana de prestación de servicios públicos.

Entre estos grupos, se observa un equilibrio por las normas y condiciones que rigen la organización, sometida a un continuo ajuste por su carácter contingente, donde cualquier

cambio en las normas podrá cambiar los contrapesos y modificar el equilibrio. Pero en esta dinámica serán las personas quienes dominen las estructuras, y por eso es esencial comprender las relaciones que se dan en su seno, para comprender su realidad.

**Relación entre Burócratas-Políticos:** se basan en los siguientes principios:

- Subordinación: de los burócratas a los políticos, por el carácter instrumental de la admón. para lograr los fines políticos.
- Colaboración: lo anterior no explica todo lo relevante de esta relación, ya que los políticos precisan de su colaboración, debiendo ser asesorados y asistidos por ellos en la toma de decisiones, para sacar el mayor partido de sus políticas.

Lo que exige una búsqueda continúa de equilibrio, que podrá verse alterado por:

- La proximidad de los burócratas a los centros decisionales de los políticos.
- La permanencia de estos, según su protección jurídica de la voluntad de los políticos.
- La Identificación Parcial que se dé entre políticos y burócratas: según se empleen criterios de confianza o capacidad en el nombramiento de estos últimos.

**3.1.2.- ESTRATEGIAS ENTRE BURÓCRATAS Y POLÍTICOS:** Por lo complejo de las sociedades actuales y las dificultades que la burocracia ha superado en la evolución política de estas, no podemos comprender los procesos de cambio político sin observar cómo las transformaciones del Estado se han debido en gran medida a las realizadas en su aparato burocrático; según los diferentes autores, predominan las siguientes ideas al respecto (*Almond y Barba, Baena del Alcázar, Olías de Lima*, etc.):

- Las burocracias o instituciones heredadas por un gobierno o régimen son esenciales por el conocimiento y experiencia que acumulan para el éxito del nuevo Gobierno.
- Las decisiones que este adopte sobre ellas repercutirán de forma directa en la eficacia de sus políticas, por su íntima conexión con la sociedad, con la que se relaciona e interactúa activamente, pudiendo peligrar en última instancia el paradigma de legitimidad, al hacer de correa de transmisión entre la sociedad y esas decisiones.
- Esto atenúa el sometimiento de la Admón. al poder político al que sirven.
- Un menor distanciamiento hará que en ambas dimensiones, política y administración, adopten unos comportamientos estratégicos que paso a analizar.

**Estrategias de los Políticos** en sus relaciones con la Burocracia:

- En la planificación de sus políticas calibrarán el nivel de “intromisión” en la sociedad y el de libertad asegurado al individuo, colectivo o empresa que la integran.
- Será en esa búsqueda donde la burocracia, por su mayor proximidad a la ciudadanía, será el mejor situado, “*a priori*”, para valorar el nivel de control político que será

- aceptable para ella y se encargará de gran parte de la ejecución del programa político.
- Además de los condicionamientos sociales, dominan los técnico-jurídicos, por lo que su principal estrategia no será tanto la mera sumisión de la burocracia como procurar la colaboración voluntaria, que les permita sacar el mayor partido a sus capacidades.
  - Cómo se dé esa colaboración dependerá del diseño democrático (*parlamentario o presidencialista*), el nivel de intervención que pretenda el Gobierno, etc...
  - Al igual que otros factores como: el nivel de renovación de funcionarios buscado, según se valoren sus conocimientos y experiencia vs su gobernabilidad:
    - El grado de politización burocrático pretendido por el nuevo Gobierno no será igual si comporta cambio en el paradigma de legitimidad, donde las renovaciones serán más profundas, sobre todo en niveles superiores.
    - Competencia práctica del personal: a veces la escasez de conocimientos específicos en una función pública de “confianza” no permite su provecho.
    - Según la escasez se deberá recurrir a la burocracia profesional en mayor medida.
    - Esta escasez es relativa: a mayor nivel de intervención socio-económico y complejidad del entorno → mayor necesidad de profesionalización.
  - El conflicto estratégico en el diseño burocrático: mayor eficiencia vs confianza, salvo en C° de régimen, suele resolverse con ligeros retoques, al estar los principios que rigen la burocracia en íntima conexión con los que rigen la sociedad; esto reduce el margen de maniobra a lo socialmente admisible tanto a nivel interno (*frente a grupos de presión organizados, “mass media”, etc...*) como externo (*frente a instituciones internacionales de gran prestigio como el Fondo Monetario Internacional, entre otros.*)
  - Nivel de Politización → facilidad con la que los políticos pueden renovar el cuerpo funcional a su antojo, pudiendo optar por las siguientes estrategias:
    - Estratificación: supone añadir nuevas capas de funcionarios de confianza a los “heredados”, reduciendo la confrontación, pero aumentando el gasto público; esta estrategia es la tomada por las democracias modernas con la expansión y difusión del Estado Social (tras la II Guerra Mundial).
    - Adición: el Gobierno debe aceptar una burocracia anquilosada, inactiva e ineficiente, que le obliga a contratar a funcionarios que sean profesionales.
    - Colonización (menos costoso): intenta controlar algunos puestos u organismos estratégicos, con personal de su confianza o profesional, según le interese:
      - Con el sistema de “cuerpos del Estado”, en Francia se buscó colonizar -y aun

es así- los puestos del sistema central para controlar al resto de instituciones territoriales sobre las que tiene una clara preeminencia.

- En España, para controlar ciertas Instituciones Estatales, como el Consejo de Estado, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etcétera.
- Transformaciones Moderadas y Progresivas: que tiene menor coste y pérdida de conocimiento y experiencia, permitiendo a sus candidatos “más fieles” “ponerse al día” con las necesidades de despacho de asuntos, aprendiendo de los más capaces, que en gran medida se mantienen estables.

**Estrategias de los Burócratas** en sus relaciones con los Políticos:

- Principales armas para negociar: sus conocimientos, experiencia o posición jurídica.
- Su objetivo es mantenerse en su puesto tras los cambios de gobierno o régimen, y aprovechar las oportunidades que les ofrezca la coyuntura para mejorar su situación.
- La complicidad con un gobierno anterior puede limitarle estratégicamente, pudiendo adoptar con el nuevo gobierno alguna de las siguientes estrategias:
  - Salida: no suele darse de forma voluntaria, pero se le puede imponer el político.
  - Conservación: su continuidad dependerá del grado de seguridad jurídica (*menor en cambios de régimen*), pudiendo optar entre mantenerse:
    - Neutral: implica indiferencia en acatar las órdenes de unos u otros superiores; dependerá del grado de incertidumbre para protegerse de la posible amenaza.
    - Indiferente: es más a largo plazo, y supone no comprometerse con ningún programa, para adaptarse mejor a futuros cambios. A esta actitud se le suele atribuir un cierto pesimismo y carga negativa, por su falta de compromiso y colaboración en el logro de los intereses generales.
- Según sea la estrategia y capacidad de recabar su avenencia voluntaria, el gobierno tendrá una plantilla más o menos teórica que real.
- Este compromiso burocrático es más relevante en épocas de inestabilidad política, donde, como en la IV República Francesa, a falta de Gobierno estable, es la Burocracia quien asegura el funcionamiento y compromiso del Estado con la Sociedad. Sin embargo, eso no impidió que con la Constitución de la V República, en 1958, se iniciaran una serie de reformas de simplificación y supresión de servicios para reducir el volumen de la administración, con la reordenación y el proceso de racionalización de ministerios puesto en marcha.
- Sobre la posición y relevancia en la administración para **Niskanen** destacan las motivaciones de los funcionarios, que al no tener incentivos retributivos se registrarán por

el poder, prestigio e influencia que puedan lograr, centrándose en maximizar el tamaño de los presupuestos que gestionen y no en la eficacia de su acción; así, al asesorar a los políticos, intentarán captar los mayores fondos para los programas políticos que gestionen, por lo que el grado de dependencia técnica de los políticos determinará su capacidad de influir en las decisiones de distribución de gasto. Para solucionar el problema que tanto obsesionó a **Weber** de cómo limitar el poder de la Burocracia, propone ligar su retribución al rendimiento, individualizar la responsabilidad, cambiar las técnicas presupuestarias, crear agencias y sustituir donde sea posible la función pública por la iniciativa privada.

### **Pautas De Acción Conjunta:**

- En el planteamiento de estas estrategias, hemos presupuesto un conocimiento perfecto de sus alternativas y la racionalidad en su toma de sus decisiones, según la expectativa de éxito de cada una de sus opciones posible.
- Los distintos juegos que se den dependerán del nivel de protección jurídica de los funcionarios (*tanto Francia como España, al régimen común añaden peculiaridades, por cuerpos en Francia y por CC.AA en España*).
- Pero, además del enfoque racional de la acción individual, suele influir lo que se conoce como relación “principal-agente”, según la cual la continuidad dependerá de la fidelidad con la que haya actuado en el pasado y la probabilidad observada por el grupo político de que vaya a continuar haciéndolo.
- Otro enfoque a tener en cuenta es el “*neo-institucionalista*”, de **March** y **Olsen**, por el que los cálculos racionales que adopta el individuo se ven “dominados” por las pautas sociales y principios que imperan en la institución, predominando las formas colectivas de adopción de decisiones sobre las individuales y que hace que el individuo no sea siempre totalmente racional.
- Por otro lado las propuestas de la “***New Public Management***” se han mostrado imposibles de implantarse en su totalidad, reduciendo los ámbitos de actuación públicos a la mínima expresión, por el brusco cambio que se hubiera producido en las relaciones entre Estado y Sociedad, pero sus “huellas” aun hoy en día son innegables: el fenómeno de la Agencialización extendido incluso a países como Francia, la mayor descentralización funcional y territorial en el ejercicio del poder público, el aumento de ámbitos de participación e implicación ciudadana (*sobre todo a nivel local*), la privatización de actividades, etc..., pero no ha conseguido alterar la esencia de lo público; las administraciones se mantienen con sus peculiaridades y condicionamientos, a pesar de

haber intentado que funcionasen como una empresa.

- Tras estos cambios, la “**Governance**” propone una mayor corresponsabilidad (*entre políticos y burócratas*) y eficiencia, pero manteniendo la esencia de lo público en la gestión, modernizando estructuras, favoreciendo la difusión y generalización del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con mayor consciencia del contexto global en su toma de decisiones “locales”, por las mayores interconexiones que existen y la multiplicidad de subsistemas sociales a los que sirve, buscando una continua mejora de la eficacia.
- Estos planteamientos pueden ser válidos, y en la realidad suelen entremezclarse. Como dice **Ostrom**, antes de adoptar una estrategia, el individuo tiene en cuenta las limitaciones institucionales (*y del entorno en general*) sobre las que tomar la decisión más racional posible; esto se conoce como Racionalidad Colectiva. Y aunque ningún enfoque de una respuesta unívoca sobre cómo deben establecerse estas complejas relaciones, permiten un mayor conocimiento y proponen una continua búsqueda del equilibrio entre las partes, ya que un predominio excesivo de alguna de ellas traería consecuencias indeseables para el conjunto de la sociedad.

### **3.2.- EVOLUCIÓN HISTÓRICA:**

#### **3.2.1.- ADMINISTRACIÓN EN EL ANTIGUO RÉGIMEN Y SU EVOLUCIÓN HASTA EL ESTADO LIBERAL:**

Con el poder absoluto del Monarca nace la idea del Estado moderno, con una organización administrativa en principio al exclusivo servicio del Rey, a través de la cual buscará mantener el equilibrio de poder necesario para imponerse al resto de fuerzas sociales y políticas, basándose en:

- Un sentimiento nacional ligado a la idea de seguridad por encima de libertad. El Rey será el símbolo de unidad política que haga fuerte al Estado frente a la debilidad que trajo consigo el fraccionamiento político y la ruptura de la paz social del feudalismo.
- Los Consejos como primer nivel administrativo: proliferarán al aumentar la complejidad y nº de asuntos a resolver, en la medida que aumente el poder del Monarca, obligando a profesionalizarlos (*dando entrada a modestos nobles y nuevos burgueses*). Además de informar al monarca y estudiar los asuntos, se encargará de ejecutarlos, lo que requerirá de un gran nº de agentes, integrados por... .
- Los Secretarios y Oficiales de los Consejos, que será el 2º nivel, aumentarán su poder por su mayor competencia e información privilegiada dando lugar a tensiones con los Consejos, más lentos y menos eficientes, ganando cada vez más la confianza del monarca.
- La Función Judicial y Administrativa, estaba unida en los Consejos, pero ejecutándose en

todo el territorio por esta red de Agentes, que garantizará además el patrimonio y hacienda real, el control del ejército ejerciendo su dirección y velando por sus necesidades, siendo este quien en último término defenderá la soberanía del Rey.

- Por la complejidad y nº de asuntos a tratar, y por la ineficacia de los Consejos, en su última etapa, las Secretarías del Reino les ganarán protagonismo a estos.

**Revolución Francesa:** con ella se fortalece el centralismo del Estado, lo que modificó la Admón. en el siguiente sentido.

- Con la caída del Antiguo Régimen, deja de identificarse con el Rey, para hacerlo con la Nación, pero soberanía nacional no equivale a popular, por la escasa participación política del pueblo permitida por el sufragio censitario.
- La actividad administrativa pasa a regirse por lo establecido en la ley (*por el predominio del Parlamento sobre el Rey*), naciendo la idea de Estado de Derecho y la igualdad ante la ley y por lo tanto ante la Admón. también.
- Se fortalece el Estado y crece la administración, pero se debilita su papel económico (“laissez faire”), para garantizar los derechos de la burguesía frente al Estado.
- Se separan los poderes de los órganos centrales, según las ideas de Montesquieu, 1º de forma rígida, introduciéndose luego mecanismos de coordinación entre poderes.
- Surge 1 nueva organización administrativa: nacen nuevos ministerios como el de Interior.
- Cambia la situación territorial a un mayor centralismo político y administrativo, sobre todo frente a municipios (40000 en Francia), se divide el territorio en 83 Departamentos (101 de hoy), se subordina el Alcalde al Prefecto y este a su vez al Gobierno Central.
- Tras las Guerras Napoleónicas se crea 1 admón. fuerte y con más funcionarios.

**Admón. del Estado Liberal:** parte de la separación entre sociedad política y civil, no ignora las desigualdades existentes, pero confía en que la libertad de acción del mercado le permita alcanzar mayor grado de eficiencia en la resolución de los problemas que si lo hiciera el Estado. Y diseña un modelo de gestión donde los políticos se dedicarán a luchar por el poder y la burocracia a ejecutar el programa del ganador. Consecuencia de esta concepción será:

- Robustecimiento de la Administración, a pesar de la no intervención en la economía
- El Modelo teórico liberal separa entre lo que se considera:
  - ✘ Orden del Estado: relaciones internacionales, aseguramiento del orden público, etc..
  - ✘ Y Social: basado en el protagonismo económico de ciudadanos y empresas
    - Sin embargo, esta teoría no coincidirá con la realidad:
  - ✘ Factores como la expansión colonial, servicios de aduanas, mayor necesidad de

diplomacia, etc..., harán que crezca la administración, en lugar de reducirse.

- ✘ Se crean nuevos servicios que dependerán de esa administración: correos o ferrocarril.

Aumentará la presencia de la administración en la sociedad, pero actuando bajo los parámetros ideológicos del Estado Liberal.

- Empleados Públicos:

- ✘ *Niveles Medios*: con *mejores* condiciones que los trabajadores privados, aunque también los había de baja cualificación y sueldos bajos.

- ✘ *Altos*: la nobleza solía tener el mando del ejército y representación diplomática, y los altos burgueses cargos de designación política en la administración civil.

3.2.2.- EVOLUCIÓN EN FRANCIA: origen del Estado Unitario Moderno, es de gran influencia en España, que adopta el modelo absolutista francés en el siglo XVIII.

En Francia se incorporan por completo a la Corona los antiguos Principados medievales, pero duplicando la administración. Con la llegada de la administración regia, el Rey en estos Principados consigue extender su poder unificando el derecho aplicable.

Esta Admón. sigue las líneas generales anteriores durante los siglos XVI y XVII, creando un sistema de Consejos y Agentes con implantación en todo el territorio, robusteciendo su organización con las guerras religiosas, pero la administración sufrirá la lacra de la venta de oficios de forma mucho más desahogada que en el resto de Europa, lo que será una de las causas de la caída del régimen con la Revolución Francesa.

**Luis XIV** introduce la figura de los Secretarios para sustituirle en la presidencia de los Consejos, dando lugar a una especialización funcional en la gestión pública (*antecedente de la actual división ministerial*). Este esquema se llevará a cabo a todo el territorio mediante Intendentes y Administradores en Provincias, encargados del ejército y la hacienda, pero con la oposición de gremios y la oligarquía nobiliaria y burguesa.

Con la regencia de **Felipe de Orleans** se anula este sistema de Secretarios, devolviendo el poder a los Consejos (*sistema polisinodial*), dando un paso atrás en la unificación del dcho., otorgando el privilegio a los tribunales de registrar la legislación Real, que durante la minoría de **Luis XV** provocó que muchos jueces se negaran a registrarla.

Sin embargo, poco a poco los funcionarios irán sustituyendo a la aristocracia, a medida que se unifiquen las reglas de los fueros locales, consolidándose hasta la Revolución en Francia el “*Régime Administratif*”, que da al funcionario unas competencias (*potestas*) y consideración (*auctoritas*) que dificulta su sensibilidad a la voluntad popular, rasgo heredado del antiguo régimen. Este modelo persistirá durante las siguientes etapas:

1) Monarquía Constitucional (1789-92): con el comienzo de la Revolución Francesa.

- 2) I República (1792-1804): nace tras la revolución francesa y el derrocamiento de **Luis XVI**, se pasa del sistema radical asambleario a un gobierno de directorio que acabó en el autoritarismo personalista del Consulado que consagró Emperador a **Napoleón Bonaparte**.
- 3) Primer Imperio hasta la Monarquía de Julio (1804/48): tras el Consulado comienza una época muy convulsa, desde la Restauración borbónica, las guerras napoleónicas y hasta la monarquía de julio, que acaba en la revolución de 1848. Predominará el sistema de monarquía parlamentaria en este periodo, pero sólo con partidos de cuadros o de notables.
- 4) II República (1848-52): se concibe como un periodo de transición, tras la destitución del rey Luis Felipe de Orleans, hasta la proclamación de **Napoleón III** como emperador.
- 5) III República (1871-1940): con la derrota de **Napoleón III** en la guerra franco-prusiana, se impone la República Parlamentaria hasta la ocupación nazi. El parlamento era estable, pero no los gobiernos (*el mandato de los ministros duraba 8 meses de media*).

En cuanto a la administración será con la monarquía de Julio y la II República cuando surja la idea de crear un Estatuto General que sustituya a los Particulares, manteniéndose durante la III República y el estallido de la II Guerra Mundial.

Hasta la I Guerra Mundial, la regulación se basaba en “Estatutos particulares” de cada cuerpo (*inspirados en las “ordenanzas reales” del antiguo régimen*). Aunque muchas disposiciones se repetían, no existía un Corpus normativo unificado en un Estatuto General.

La Constitución dice: “*ya no hay nobleza, ni señoríos, ni distinciones hereditarias..., ni ninguna otra superioridad más que la de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones*”. Considera fuera de toda duda esta superioridad por su mayor capacidad, no como presupuesto jurídico sino legitimador en el ejercicio de su cargo ante la ciudadanía.

Será durante la II Guerra Mundial, bajo el régimen de VICHY, cuando se materialice un Estatuto General de Funcionarios (*ley 14/07/41*), pero por la influencia de la época y la jurisprudencia del Consejo de Estado se anuló tras la liberación alemana.

El 19/10/1946 se aprueba por ley el “*Statut Général des Fonctionnaires*”, desarrollado por un reglamento (*más de aplicación que de desarrollo*), que regulará aspectos de la carrera funcional hasta entonces sólo recogidos por la jurisprudencia, e introducirá otros que reforzarán las garantías de este colectivo; en esta época destaca:

- 6) La Proclamación de la IV República (1946-58): etapa parlamentaria muy inestable política y socialmente por las secuelas de la guerra en Argelia (*media de los ministros de 6 meses*). Al no lograr en el parlamento mayorías estables de grandes coaliciones, los partidos estaban poco cohesionados y transmitían esta debilidad al gobierno, al ser muy débiles

internamente (*sin la actual disciplina de partido*).

Partiendo del cambio político que supuso la reforma constitucional de 1958, que dio lugar a la V República, se aprueba el Estatuto General de la Función Pública mediante la *ordenanza de 04/02/59 (desarrollado posteriormente por 6 reglamentos)*, estableciendo una clara división en los aspectos a regular por la ley y el reglamento. En esta época la prioridad se centra en racionalizar efectivos y aumentar la eficacia de la administración, pero manteniendo los principios básicos en lo político.

7) *Estalla la V República* de 1958: la funda *Charles de Gaulle*, con la aprobación, por amplio consenso, de una Constitución que refuerza al Presidente para superar la inestabilidad anterior. Esta fórmula de organización política ha tenido una gran difusión posterior (*Austria, Portugal, Islandia, Finlandia, Irlanda, Rusia, Polonia, Turquía, etc...*), creando un modelo semi-presidencial a caballo entre el Parlamentario y el Presidencial (*pero incidiendo en el papel preeminente del Presidente*).

El art. 34 establece, dentro de las materias reservadas a ley, la fijación de garantías de los funcionarios civiles y militares del Estado<sup>11</sup>. Sin embargo, volverá a ser relevante la regulación de condiciones específicas mediante “*Estatutos Particulares*” por decreto del Consejo de Estado<sup>12</sup>, pero se impedirá la dotación propia de normas de cuerpos específicos que contradigan el Estatuto General.

*Reforma Socialista del 83-84*: modifica este estatuto para adaptarlo a las nuevas condiciones del servicio público. Sobre todo relativo a los derechos sindicales y los principios permanentes del desempeño de cargos públicos. Preserva un sistema unificado y coherente de garantías, que se hizo extensivo, mediante 3 leyes de la Asamblea Nacional, al resto de Administraciones territoriales, tras un largo periodo de concertación con las colectividades locales, cargos electivos municipales y territoriales, etc...

Esta reforma intenta compatibilizar el principio de unidad y de especificidad de los territorios, reduciendo la dispersión anterior de normas:

- *La de 13/07/83*: sobre derechos y obligaciones de los funcionarios, define los grandes principios comunes a todo el que desempeña una función pública.
- *La de 11/01/84*: se dedica a las disposiciones propias de la Administración del Estado: pretende precisar y concertar las disposiciones generales, reconsidera aquellas que favorecen a la movilidad y mejora de la eficiencia y modifica normas anteriores obsoletas muy rigurosas.

<sup>11</sup> Excluyendo de su ámbito a magistrados, personal militar y civil en centros del Estado de tipo industrial o comercial y de asambleas parlamentarias.

<sup>12</sup> Con funciones jurisdiccionales, y gran poder e influencia en el funcionamiento de la administración y el proceso político.

- La de 26/01/84: establece disposiciones específicas para el resto de Administraciones Territoriales y una serie de reglas comunes para los funcionarios públicos pertenecientes a los organismos autónomos locales.

3.2.3.- EVOLUCIÓN EN ESPAÑA: Con el Consejo Real de Castilla nace la Admón. Regia, que se fraccionará en varios Consejos, unos por territorios (*Aragón y Navarra*), otros por materias (*hacienda, ejército*) y otros generales como el Consejo de Castilla, el de Estado y de Guerra.

Su principal función era de consulta e informe, resolviendo también dictando sentencias, dirigidos por miembros de la Alta Nobleza. El Secretario, de gran confianza del Rey, dirigirá la amplia red de agentes que asegurarán el dominio del monarca en todo el territorio.

En estos territorios alejados de los órganos centrales, durante el siglo XVIII (*donde reinos y principados medievales conservaban gran parte de sus instituciones*), la mayor parte del territorio se dividirá en señoríos; el resto serán ayuntamientos, ciudades y villas con estatuto o fuero particular, los primeros dirigidos por un Alcalde, pero gobernados por los regidores, puestos que poco a poco serán ocupados por las oligarquías nobiliarias locales.

El Rey intentará controlar estos Ayuntamientos mediante los Corregidores, que presidirán a los regidores, con funciones judiciales y de carácter civil, ocupándose de la hacienda regia y el mando militar. Estos corregidores dependerán a su vez de las Audiencias (*con funciones gubernativas y judiciales*), a su vez integradas en el Consejo de Castilla.

Los Borbones introducirán reformas “importadas” del modelo Francés, basadas en:

- Suprimirán Instituciones y derechos públicos particulares en reinos y principados (*salvo en Vascongadas y Navarra*).
- En el siglo XVIII, se segrega del Secretario de Estado y Despacho Universal, para crear a los Secretarios de Estado organizados por materias, con funciones ejecutivas, dejando para los anteriores las judiciales, de informe y consulta.
- Se otorga un estatuto a la figura de los Corregidores, inspirado en la figura francesa del Intendente, centrándose en las funciones de hacienda y ejército.
- Como en Francia, la administración hace de “nivelador social”, se da entrada a sectores no privilegiados por criterios de mérito, pero conviviendo con la venta de oficios, salvo para Corregidor, de venta excepcional, no como en Consejos y Municipios.
- A principios del siglo XIX, la ruina en que sume al país la guerra con Napoleón también se reflejará en la administración, aunque este modelo se mantendrá hasta mitad del siglo XIX debido a las continuas alternancias entre liberales y conservadores.

Grandes Etapas de Formación anteriores siglo XIX en España: García Mastrillo y Fernández de Otero esbozarán un Estatuto de Funcionarios, que reflejará algunos aspectos

que se mantendrían en futuros ordenamientos.

Tras las reformas Borbónicas, se inicia el derecho de los funcionarios modernos, donde aparecen las plantillas y escalas y se distingue entre cargos administrativos y políticos, ocupando los letrados la mayoría de los empleos. ***Dou y Bassols*** destacan:

- El nombramiento debe proceder de la Suprema Autoridad o por delegación de esta.
- El empleo se considerará perpetuo, debiendo el empleado buscar el fin y utilidad pública.
- El Sueldo será proporcional al trabajo, debiendo ser pocos los empleos pero bien dotados.
- Sobre la temporalidad o perpetuidad del empleo, la 1ª facilita que haya vacantes obligando a los candidatos a acumular méritos, la 2ª permite a estos un aprendizaje completo del empleo.
- Los empleos deben darse por virtud y letras, atendiéndose al mérito sobre todo y a la nobleza como excepción. Los empleos se crean para socorrer necesidades del Estado.

**Con Fernando VII** se restaura el anterior aparato administrativo. El **Estatuto de López Ballesteros (1827-28)** es el primer intento de regular la función pública, pero sólo para el Ministerio de Hacienda: en sus aspectos retributivos y de desempeño, clasifica a su personal en 4 categorías, realizándose el nombramiento por Real Orden, y regulando los ascensos por antigüedad, mérito y capacidad, destacando:

- Surgen las categorías y escalas, esenciales para el diseño de la función pública.
- Total influencia política sobre los empleos, accediendo por declaración de suficiencia.
- Se distingue, aunque no claramente, entre cuerpos especiales y generales.
- No hay un claro concepto de funcionario, sólo su nombramiento por Real Orden; no se regulan sus situaciones, aunque se organiza jerárquicamente la burocracia.

Con la siguiente etapa constitucional se busca dar uniformidad pero manteniendo en parte la disgregación. La Constitución de 1837 sentará las bases para el ingreso, mediante los principios de mérito y capacidad (*hoy en art 103.3 de la nuestra CE*), permitiendo acceder a todos españoles.

**Reforma de Bravo Murillo (18/06/1852)**: para Garrido Falla, reconocido el principio de mérito faltaba instrumentarlo con mecanismo eficientes. Este Estatuto crea la carrera administrativa, sienta el principio de provisión según criterios de interés público y no político, además:

- Divide a los funcionarios en 5 categorías.
- Se clasificarán por ministerios, no por clases o cuerpos “inter-departamentales”. A falta de un órgano central coordinador, serán los ministerios los protagonistas en la gestión.

- Los requisitos exigidos para el acceso garantizaban la adecuación al puesto. Desaparece el libre ingreso, limitando los ascensos libres y la capacidad de destitución de los ministros.
- Se excluye de su aplicación a muchos funcionarios (*Consejeros de la Admón. Consultiva, Diplomáticos, Magistrados y Jueces, etc...*), por lo que, como dice Garrido Falla, es la 1ª batalla que ganan los cuerpos especiales en la lucha de sus privilegios (*corporativismo*).
- Aunque reconoce la inamovilidad de funcionarios no la garantiza de ningún modo.

Pero esta regulación no elimina las corruptelas permitiendo: privilegios de algunos cuerpos, favoritismos en la provisión, separación y ascenso, etc... .

**El Estatuto de Maura (22/06/1918):** se aprueba por Ley de bases y desarrolla en 3 Reales Decretos, como solución de emergencia ante la “fuga” en cuerpos especializados por la busca de mayores estabilidad y salarios debido a la pérdida de poder adquisitivo y a las cesantías por motivos políticos.

Es un periodo de “cuasi anarquía”, en parte por la falta de un órgano central coordinador, que vele por la observancia y modernización de las normas aplicables.

Esta regulación acaba con el sistema de cesantías (“spoils system”), garantiza la inamovilidad en el cargo y exige “expediente gubernativo” para cesar a funcionarios por razón disciplinaria. Además convertirá el grado o categoría en atributo del funcionario, concepción mantenida hoy en día. Pero se experimenta la mayor separación en las condiciones entre cuerpos, al no intentar acabar con la diversidad legislativa

**Etapa Franquista (1963-64):** Durante la dictadura, como dice *Nieto*, la burocracia es un colchón que amortigua las medidas más violentas. Tras ganar la Guerra Civil, surge una despreocupación por la administración a la que se consideró, según el autor, “*un vedado para pastos de clientelas políticas*”; sólo se le pedía lealtad y obediencia, pero en su última etapa, con el relevo generacional, entrarán jóvenes más técnicos que buscarán mayor eficacia.

Por ello, se aprueba la Ley de Bases de 20/07/63, desarrollada luego mediante el Decreto 315 de 7/2/64, que aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que en muchos aspectos recoge y sistematiza preceptos ya existentes, si bien destacan entre los innovadores: la creación de un órgano central en materia de personal (*Comisión Superior de Personal*), la unificación de los cuerpos generales de la admón. del estado, permitiendo aplicar criterios homogéneos y jerárquicos compatibles con la variedad de ministerio, la racionalización del sistema de remuneraciones, limitando los conceptos retributivos, la creación de los funcionarios eventuales para funciones de confianza política, y de unas plantillas orgánicas y clasificación de puestos de trabajo para toda administración estatal.

Esta ley supone el comienzo en la orientación de nuestro sistema a otros modelos

anglosajones: se impone la figura del funcionario inter-departamental, sobre la organización anterior por cuerpos, se admiten otras formas de vinculación que la funcionarial, nace el funcionario eventual y se permite la contratación laboral, destacando:

- Ámbito de aplicación sólo a los funcionarios civiles del Estado.
- Se crean órganos centrales con competencias sobre todos funcionarios, independientemente de sus cuerpos de origen.
- Se unifican y refuerzan los cuerpos generales.
- Se racionaliza y uniformiza el sistema de remuneraciones de todos cuerpos, eliminando la retribución extra-presupuestaria de los funcionarios mediante tasas y exacciones.
- Se intenta racionalizar la provisión de puestos, plantillas orgánicas, etc., pero con referencia al cuerpos de pertenencia y no al funcionario, lo que limitó su alcance.

No obstante, a pesar de su buena técnica jurídica no resolvió la situación de los cuerpos especiales (*tras la ley de remuneraciones, se da marcha a tras a la mayoría de privilegios*).

**Etapa Constitucional:** el art. 103.3 de la CE remite a la regulación por ley de un estatuto que regule el régimen jurídico de TODOS los funcionarios públicos en el acceso en atención a principios de mérito y capacidad, en el derecho de sindicación, en el sistema de incompatibilidades y en las garantías para su imparcialidad en el cargo. Según el art. 149.1.18ª, las bases de este régimen estatutario deberán establecerse por disposición estatal.

**Ley 30/84 de Medidas para la Reforma de la Función Pública:** de la memoria de la ley se desprende la descalificación del modelo tradicional y la incorporación al mismo como piezas angulares de la clasificación funcionarial en niveles para combatir el corporativismo.

Estos aspectos básicos se aplican a todas administraciones públicas pero sólo modifica la anterior ley (*a la que considera receptora del modelo francés, con el que quiere acabar*), con influencia de los modelos anglosajones e incluso del alemán, al crear un régimen de empleo público laboral.

Incluirá en su ámbito al personal civil de la admón. militar, crea una estructura híbrida según principios y rasgos típicos, tanto del sistema de cuerpos francés, como del de puestos anglosajón, desnaturaliza los puestos al considerarlos de adscripción indistinta, desvinculándolos también de los departamentos, aumenta la autoridad y dependencia de los órganos centrales en un marco político de descentralización política; sobre el sistema de retribuciones, gana peso la naturaleza del puesto sobre el cuerpo de origen, con la creación del complemento específico; establece un sistema de promoción profesional en detrimento del de carrera y perfila al ministerio de Presidencia (*hoy de Hacienda y Administraciones públicas*)

como el órgano central en materia de personal por excelencia.

Pero esta ley no tiene en cuenta el modelo de estado descentralizado que crea la CE, lo que dificulta establecer unas reglas comunes compatibles con este modelo, que a la vez garanticen la movilidad de los funcionarios entre Administraciones territoriales.

Busca más bien soluciones a problemas de un estado centralizado, ni siquiera con la ley 30/92 de 26/11 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, se buscan soluciones adaptadas al propio modelo. Por eso tras estas leyes no se puede hablar de una reforma administrativa, sino de una reforma política.

Con el desarrollo del modelo autonómico, la organización política y burocrática de CC.AA crece y se marcan unos objetivos de eficacia inalcanzables con el personal y políticos disponibles, busca la copia “fácil” de lo legislado antes, se generaliza la libre designación para puestos de especial competencia técnica, el Cuerpo General Técnico deja de ser nacional para ser central, perdiendo el Estado toda facultad que asegure la eficacia en ellas.

Esto facilitará el predominio de lo político y la “apropiación” partidista de una estructura política desmesurada y de una administración politizada, sobre todo en puestos de especial relevancia técnica a los que devalúa, dando lugar, en mi opinión, a un tipo de “*spoil system*”.

**Ley 30/84, de 02/08 de Medidas para la Reforma de la Función Pública:** supone el giro definitivo a un sistema de función pública abierta:

- Se desarrolla la contratación laboral ya prevista en la anterior ley.
- Se amplía la aplicación al personal civil de la admón. militar, funcionarios de la Seguridad social, organismos autónomos estatales, y tiene caracteres básicos a aplicar al personal de las administraciones territoriales.
- Unifica cuerpos y escalas, para la Administración General del Estado, la Institucional y la Seguridad Social, se organizan los cuerpos docentes no universitarios.
- Modifica el sistema de retribuciones, haciendo más hincapié en las ligadas a las funciones del puesto más que a la pertenencia a un grupo o categorías.
- Cambia la concepción de funcionario departamental a interdepartamental, dependiendo del ministerio de Presidencia, luego de Administraciones Públicas y hoy de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Se regulan las Relaciones de puestos de trabajo de la Administración General del Estado.

**La STC de 11/06/87,** supone un cambio de rumbo para la contratación laboral, al considerar el artículo 15 de la anterior ley como inconstitucional, por dejar a la admón. el determinar qué puestos se debía cubrir por funcionarios y cuáles por laborales. La sentencia

considera que esto contradice el mandato constitucional del artículo 103.3, que establecía reserva legal para establecer el régimen estatutario general de los servidores públicos.

### **3.3.- SITUACIÓN ACTUAL:**

#### **3.3.1.- PRINCIPALES RASGOS DEL MODELO FRANCÉS:**

**A) En relación a la Carrera Administrativa:** La idea de que el empleo público no es comparable al privado tiene en Francia sus raíces en la Monarquía, y se reafirmará con la Revolución Francesa y los regímenes siguientes, manteniéndose desde entonces hasta nuestros días.

La función pública francesa se caracteriza por su fragmentación, por la diversidad de órganos de contratación (*públicos ETABLISSEMENTS*) y por la existencia de 3 secciones diferentes de la administración pública (Estado, gobiernos locales, salud), cada una con su propia ley estatutaria (CSGS o *statut général de la fonction publique*):

- **Estado Civil de Servicio** (*fonction publique d'Etat -FPE-*): Personal de la Admón. central del Estado y sus sucursales en región y Departamento. También las estructuras de servicios públicos, de los *públicos ETABLISSEMENTS* en materia de educación e investigación, y los directamente dependientes de la responsabilidad de los Ministerios.
- **Administración Pública del Gobierno local:** (*fonction publique territoriale -FPT-*). Se crea en 1984, como parte del proceso de descentralización. Incluye todo empleo de los gobiernos locales: (municipio, *departamento* y regiones), y de sus *públicos ETABLISSEMENTS*.
- **Administración Pública de Salud:** (*fonction publique hospitalière -FPH-*): Incluye todos empleos, excepto de personal médico (*médicos, biólogos, químicos y ortodoncistas*), en hospitales públicos y otros centros públicas en los sectores de salud y sociales.

Pero últimamente destacan una serie de cambios estructurales, cuyos pilares no habían sido alterados significativamente en los últimos dos siglos

- 1) El nuevo sistema de gestión presupuestaria requiere adaptar a la administración pública a las nuevas reglas de gestión del rendimiento.
- 2) La integración europea cambia las reglas de acceso y la racionalización reza en detrimento de la tradición y *espíritu de cuerpo*. Pero a pesar de estos cambios Francia es el único país europeo importante que no ha renovado profundamente su servicio civil.

Principales rasgos de la Función Pública:

- 1) Equiparación Territorial del Régimen Funcionario: con la anterior reforma se supera el tradicional sistema de empleo que se daba en la Administración Local.

2) Priman los principios de Mérito y Capacidad: En contraposición al de libre designación americano, dificultando que se produzcan nombramientos y ceses discrecionales.

Está basado en declaración de derechos del hombre de 1789, que lo equipara al principio representativo: “*Todos los ciudadanos, al ser iguales ante ella, son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y la de sus talentos*”.

Este principio se articula mediante competiciones abiertas. Pero la equiparación teórica con el principio electivo producirá una competencia de legitimación, entre los que se consideran que lo están para ocupar determinados espacios por los votos y quienes lo hacen en virtud de su mayor aptitud profesional.

Esta competencia, se da, por un lado, *entre partidos, para ocupar los espacios políticos, y, por otro, entre funcionarios, para ocupar los espacios profesionales. Pero una vez conquistados esos espacios, son los ocupados por políticos los que se imponen sobre los profesionales*, por el carácter dual que tienen los miembros del Gobierno, al culminar la organización administrativa, sometiendo la administración a la política.

3) Composición y Situación Jurídica: el régimen jurídico es muy heterogéneo, los funcionarios son mayoría, pero hay una gran variedad de categorías que dificulta su clasificación. El principal problema es determinar si la relación se rige por el derecho público (funcionarios) o el privado, al reconocer al primero una situación estatutaria objetiva ante la ley, que supone que sus derechos y obligaciones se podrán alterar unilateralmente por el Estado, al no ser fruto de un acuerdo de voluntades como sucede con el sector privado. Este nombramiento unilateral de los funcionarios hace que sea la permanencia en el empleo fundamental en su integración en el nivel de la jerarquía administrativa.

4) Órganos de competencia general en la Función Pública: se crea una dirección central de la administración y función pública, pudiendo el Primer ministro establecer orientaciones generales, además de presidir el Consejo Superior de Función Pública (*creado por el Estatuto del 1946*); lo que limita el poder de los ministros, al consensuarse criterios comunes para todo el sector público estatal relativo a: reglas de reclutamiento, criterios de clasificación profesional, métodos de trabajo, etc...

5) Estructura de la Función Pública: es un sistema cerrado cuyos elementos básicos son: el cuerpo la plantilla, el grado, el nivel y el cargo, organizando la gestión de personal, 1º, con una base departamental y, 2º, inter-departamental y centralizada.

El cuerpo es el elemento clave, agrupa a los funcionarios para el acceso a un mismo grado y estatuto particular Este grado (*o categoría*) es el título jurídico que refleja la posición en la jerarquía del cuerpo, mientras que el cargo está a disposición del Poder Ejecutivo.

La organización corporativa jerarquizada enfatiza la selección y la formación de los funcionarios y la participación de éstos en la gestión de personal.

También destaca del estatuto del 59 la definición pormenorizada de los puestos “superiores” (*comisarios, secretarios generales, directores de la Administración Central, etc...*), de gran importancia por su cercanía a los centros de decisión política

6) Reclutamiento: los procedimientos son muy variados: desde la elección política discrecional, a la oposición, pasando por la cooptación, nombramiento por presentación, etc... , pudiendo combinarse. Predominan las que aseguran el carácter democrático del reclutamiento y el valor profesional de los funcionarios. Es de especial importancia el sistema de doble oposición externa por titulación (*para acceder a la Escuela Nacional de Administración, en adelante ENA*), e interna (*abierto a funcionarios*).

La ENA, se encarga del acceso a los altos cargos de la administración, la formación de grandes cuerpos (*tribunal de cuentas, consejo de Estado, Inspección de Finanzas*), así como otros institutos regionales para funcionarios de categoría A.

7) Promoción y Ascenso: El escalafón es el instrumento que articula la promoción horizontal, por la permanencia en el puesto, pero sin cambiar de puesto, grupo o categoría.

Pero sobre todo la promoción se hace ascendiendo de grado, a mayor remuneración y categoría del puesto, pasando a otro de mayor responsabilidad, y aunque puede ser electivo, requerirá siempre informe previo favorable de una comisión paritaria para incluir al funcionario en un cuadro de “ascensos”, no cabiendo la meramente discrecional.

8) Elevado grado de Politización de la Élite Administrativa: en parte causa del elevado aumento de funcionarios en dependencia directa de los directores políticos, así como en los que ocasionalmente sirven en las oficinas privadas de los ministros (*gabinetes*).

**B) En relación a la Estructura Organizativa:** El actual sistema administrativo francés no fue inmune a partir de la crisis del petróleo de 1973, que puso en cuestión el mantenimiento de la dimensión del Estado de Bienestar y del intervencionismo estatal, planteando la necesidad de buscar mayores cuotas de eficiencia, lo que ha causado un fuerte impacto al sistema administrativo y judicial francés; también se ha visto influenciado por el avance en el proceso de integración europea. Si bien en este proceso de cambio se ha encontrado frontalmente con una serie de rigideces que han dificultado el proceso de desconcentración y

descentralización, han retrasado una reforma presupuestaria (*en vigor plenamente desde 2006*) que facilitara una rendición de cuentas con mayor transparencia y un refuerzo de los controles internos y externos de la gestión pública. De todo lo avanzado en este periodo la situación actual de la estructura administrativa de la Administración Central (de la periférica hablaré en un apartado posterior), cabe destacar lo siguiente:

El ***proceso de descentralización y desconcentración*** citado ha alterado profundamente la distribución del poder entre los 4 niveles de gobierno donde el papel de “l’Etat”, ha sido siempre preeminente, entendiendo por tal el conjunto de instituciones nacionales ejecutivas y legislativas, es decir: el Presidente de la República, el Gobierno o Gabinete y el Parlamento.

***El Consejo de Estado***: la separación del orden administrativo jurisdiccional del judicial ordinario es un rasgo que lo diferencia de la tradición anglo-sajona, encargándose de resolver las disputas derivadas de la actividad del ejecutivo, pudiendo anular incluso sus actos ilegales (*salvo que sean leyes*) y atender el dcho. de indemnización de los ciudadanos. Otra función que destaca es que su jurisprudencia, además, complementa e interpreta las leyes administrativas, lo que le permite ejercer gran influencia.

El ***Presidente de la República***: garantiza el funcionamiento regular del resto de poderes y la continuidad del Estado, nombra a altos cargos civiles y militares del Estado, preside el Consejo Superior de Jueces y nombra libremente a los miembros de su oficina privada, incluyendo un equipo militar que le asiste en su papel de comandante de las fuerzas armadas.

El ***Gabinete***: es la oficina del Primer Ministro, integrada por el resto de ministros (*cada uno a cargo de un M<sup>o</sup>.*), subsecretarios y secretarios de Estado, nombrados por el presidente, quien se encuentra al frente de la admón. civil y las fuerzas armadas; la estructura de gobierno varía con el gobierno de turno.

En los niveles locales la representación de este gobierno se realiza por:

- El ***Prefecto***: que representa al Estado ante las diferentes instancias del poder local. Son altos funcionarios designados por el Presidente del Gabinete y suelen ser egresados de la ENA, ejerciendo el papel de delegado del gobierno, con amplio poder de policía. También es el superior jerárquico de los Alcaldes cuando actúen como representantes del Estado (*en materia de policía judicial, registro civil, etc...*). De su papel destaca su control a posteriori, pudiendo llevar un asunto al tribunal administrativo y de presupuesto (*en este caso ante la Cámara Regional de Cuentas*).
- ***Sucursales Ministeriales***: la mayoría de funcionarios estatales están en estos servicios periféricos, al frente de los cuales se encuentra el Prefecto. este aumento se justifica por la mayor desconcentración en los entes locales. Estas oficinas operan en el ámbito

de la región, departamento o distrito, salvo excepciones en las que podrá abarcar a grupos de los anteriores, y excepto para los ministerios de defensa, hacienda justicia y educación.

***Órganos de Coordinación Interministerial:*** los hay permanentes o “ad hoc”, ya sea bajo la autoridad del Presidente o del Primer Ministro. Los secretarios generales del comité interministerial coordinan la posición del gobierno en temas relativos a la UE y la comunicación con sus instituciones.

Por su parte, el Secretario General del Gobierno es una institución de coordinación permanente y estable para supervisar la labor de gobierno y los procedimientos, prepara propuestas legislativas, da asesoramiento jurídico y supervisa todos los servicios bajo la autoridad del Primer Ministro.

***Otros tipos de Administraciones:*** Junto a estas estructuras tradicionales destacan y cobra mayor protagonismo en este proceso de reforma un conjunto de estructuras, en especial:

- ***Operadores de Servicios Públicos o “Etablissements”:*** son entidades jurídicas con cierta autonomía financiera y administrativa que dan un marco flexible para la gestión administrativa en educación, salud, cultura o transporte, pudiendo ser administrativos (EPA) de derecho público, o de tipo industrial o comercial (EPIC), de régimen jurídico predominantemente privado, salvo en determinados aspectos en los que se sujetará al derecho público.
- ***Organismos Independientes de Admón.:*** importados de los modelos anglosajones y alemán, se identifican con el fenómeno de la agencialización extendido a lo largo de toda Europa, existiendo actualmente un total de 51 agencias en diferentes áreas.

### 3.3.2.- PRINCIPALES RASGOS DEL MODELO ESPAÑOL:

#### **A) En relación a la Carrera Adva:**

***Motivación de la ley 7/2007 de 12/04 del Estatuto Básico del Empleado Público:*** Las restricciones de gasto acordadas para lograr los objetivos de la política de estabilidad presupuestaria limitaron el incremento de personal y agotaron el modelo de carrera de la ley 30/84. Esto, junto al desarrollo del estado autonómico, hacía una cada vez más “sentida” necesidad de regulación que aumentase la eficacia y eficiencia administrativas; tras varios proyectos fallidos, el proyecto de esta ley se pone en marcha el 16/07/04, el 07/07/06 se acuerda en Consejo de Ministros, y se aprueba por el Pleno del Congreso el 29/03/07, si bien en su tramitación parlamentaria se separa, yo diría que de forma preocupante, de las recomendaciones hechas por el comité de expertos, directrices para que en su elaboración se logre una transición adecuada a nuestro sistema político administrativo, desde el régimen

francés hacia los aspectos del modelo inglés que inciden en mayor medida en la racionalización de efectivos y optimización del rendimiento. No obstante, entre sus novedades destacan los siguientes aspectos:

- Unifica el régimen general aplicable al personal laboral y estatutario, reúne normas comunes y otras específicas de legislación básica de funcionarios en un mismo texto.
- Se introducen medidas modernizadoras del régimen de la función pública, reforzando factores de profesionalidad, mérito y flexibilidad (*crea la nueva figura del directivo público, posibilidad de carreras horizontales, mayor diversidad retributiva, exigencia de evaluación del desempeño, etc...*)
- Se mantiene la clasificación de servidores públicos existente: personal laboral (*distinguiendo dentro de este entre el fijo, indefinido y temporal*), eventual, interino y Funcionarios de Carrera. A pesar de que establece el cauce normal de funcionario, justifica la proliferación laboral en su exposición de motivos, por la flexibilidad que aporta este régimen, permitiendo una gestión más próxima a la de la empresa privada (*atribuyéndole implícitamente una mayor eficacia*).
- Establece el mínimo común de derechos aplicables a todos empleados públicos, tanto individuales como colectivos; sólo se diferencia al funcionario del resto en su reconocimiento de inamovilidad, los deberes del código de conducta y los principios rectores en el acceso al empleo público, entre otros.
- Se excede del mandato constitucional del artículo 103.3 respecto a la equiparación del personal laboral, dando lugar a confusiones en la aplicación del régimen.
- Refuerza al funcionario público, al reservarle funciones que impliquen el ejercicio de potestades públicas o salvaguarda de los intereses públicos, incorporando la recomendación del Comité de Expertos, por considerar sintomática la tendencia de huida del régimen general en las instituciones consideradas independientes, que en sus leyes de creación atribuyen a su personal, incluido el técnico o superior, el carácter de laboral cuando sus funciones son típicamente administrativas. Pero a pesar del problema de compatibilidad en estos organismos que mantienen facultades de inspección y potestad sancionadora, no ha cambiado su régimen de adscripción laboral, aunque el artículo 2,1 aplica en su totalidad esta norma a los mismos.
- Se deja en el legislativo la aprobación de leyes de Función Pública de desarrollo, con más capacidad de regular los aspectos organizativos, rigiéndose el personal laboral, cuando así se disponga, además de por esta norma, por la legislación laboral y normas convencionales.
- Se re-clasifica el sistema de Grupos:
- Se da excesivo poder al Gobierno para configurar el régimen jurídico aplicable del personal directivo, mediante normativa de desarrollo.

- Permite la gestión de Administración Local de sus empleados según su capacidad de auto-organización, respetando la legislación estatal y la autonómica, destacando la figura de los Funcionarios Habilitados y predominando en este ámbito la contratación laboral.
- Sigue el modelo de países anglosajones, es impreciso e incompleto en muchos aspectos, con continua remisión de desarrollo por Ley de Función Pública, para dotar a las Administraciones Públicas de factores organizativos propios que les permitan adaptar su personal para mejorar la calidad de sus prestaciones, flexibilizando el actual régimen legal estatal, en aspectos como la carrera administrativa, régimen retributivo y evaluación del desempeño.
- Se limita a establecer un catálogo de derechos y deberes comunes a todos empleados públicos, equiparando a laborales y funcionarios, por considerar que esta base común permite un desarrollo en lo específico más adaptado a nuestro estado autonómico.
- Sin embargo, no intenta poner coto a la descentralización funcional producida en los últimos años por el proceso de “huida del derecho administrativo” (Sociedades Mercantiles, *Agencias, etc...*) y que requiere de nuevas bases, tanto para definir su régimen jurídico, como para el desarrollo de las políticas de recursos humanos que en ellas se llevan a cabo.
- Intenta acabar con la dispersión normativa con unas bases, pero que en última instancia precisan para su aplicación directa de una amplia regulación, que permite la configuración de diferentes modelos de función pública a las CC.AA., rompiendo la técnica jurídica anterior de incluir gran parte de este desarrollo en la propia legislación estatal.
- No pretende ser un texto refundido, sino establecer unas bases flexibles, permitiendo mayores espacios de autonomía organizativa en materia de personal que faciliten una mejor adaptación a las realidades sociales y organizativas de cada Administración.
- Introduce la carrera profesional horizontal, junto a la vertical, vinculada al rendimiento.
- Evaluación del desempeño, que pretende contribuir a la mejora el rendimiento de las Administraciones Públicas, configurándola como una herramienta para la promoción en la carrera, pudiendo incluso vincularse una parte de las retribuciones a la productividad (*pero estas son las posibilidades, no las garantías de estos métodos*), intentando introducir un factor de motivación personal y un control interno. Pero el diseño de los métodos de valoración plantea numerosos problemas que deberá resolver la normativa de desarrollo y la negociación colectiva.
- Ámbitos de aplicación directa: retribuciones básicas, permisos mínimos, un catálogo de derechos y deberes de empleados públicos, los principios rectores de acceso al empleo público.

**b) En relación a la Estructura Organizativa:** Ya hemos dicho antes que una de las principales diferencias con el caso francés es la figura del Jefe del Estado, que en nuestro caso

aparece desposeído del poder ejecutivo, destacando en su lugar la figura del Presidente del Gobierno, que aunque goza de una legitimidad indirecta, es a él a quien se encomienda directamente la formación y dirección del ejecutivo, cuyo protagonismo no comparte con nadie, y cuya estructura paso a analizar (conforme a la Ley 50/97 del Gobierno), así como la de la cúpula administrativa del Estado que la relaciona con la dimensión administrativa, debido al carácter dual que tienen los ministros (*siguiendo la LOFAGE 6/97*).

Según el art 98 de la CE, consta de Presidente, Ministros y Vicepresidentes, si los hay, también permite (*influencia francesa*), aunque no se dé, nombrar a otros miembros (*en clara alusión a los Secretarios de Estado*). El gobierno se organiza según los principios de: dirección presidencial, colegiabilidad, responsabilidad solidaria y departamental.

**Presidente:** Elige y separa libremente al resto de miembros, diseña su gabinete y fija el número y denominación del resto de ministros. Representa al gobierno frente a otros Poderes y refrenda los actos del Rey, y fija las directrices del Gobierno y de cada ministerio.

**Vicepresidente:** si los hay, tendrán las funciones que les otorgue el presidente, incluso dirigir un Ministerio, pero con carácter horizontal de coordinación de varios Mº. Si hay varios, hay un orden, en el que sustituirán al Presidente en caso de ausencia de este.

**Ministros:** c/u dirige la política de 1 ministerio y administrativamente las competencias encomendadas, responsabilizándose de su gestión, asumiendo las siguientes funciones:

- Desarrolla la acción del gobierno en su ámbito.
- Ejerce la potestad reglamentaria en las materias de su Departamento.
- Refrendan en su caso, los actos del Rey en su competencia.
- Ejerce las competencias que le den las leyes y normas del gobierno.

Los anteriores miembros de Gobierno se podrán reunir en:

**Consejo de Ministros:** principal órgano colegiado del Gobierno para el desarrollo de la agenda política. Tiene carácter deliberante (*adopta sus decisiones previo debate en su seno*). Y sus funciones se concretan en el artículo 5 de la ley 50/97 de 27/11 del Gobierno

**Comisiones Delegadas del Gobierno:** estudian, examinan y resuelven asuntos que incumben a más de 1 ministerio. Puede tomar decisiones o preparar los trabajos para la decisión del Consejo de Ministros, estando a lo que establezca su Real Decreto de creación.

#### **OTRO ÓRGANOS DEL ENTORNO DEL GOBIERNO:**

**Comisión Gral de Secretarios de Estado y Subsecretarios:** trabaja en la preparación de los asuntos que se someten al orden del día del Consejo de Ministros.

**Los Gabinetes.** Órganos de apoyo político y técnico a Presidente, demás miembros del Gobierno y Secretarios de Estado.

**El Secretariado del Gobierno.** lo integran el ministerio de Presidencia que da apoyo al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas y a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios (*con labores de logística y coordinación administrativa*).

**La Secretaría General:** Tiene la más alta función de asistencia al Presidente, programación y seguimiento de su jornada de trabajo, gestiona su agenda y el presupuesto y personal del Gabinete y de la Secretaría, se relaciona con las fuerzas de seguridad de la Moncloa. Su titular tiene rango de Secretario de Estado.

**Portavoz del Gobierno** Coordina la política informativa del Gobierno; elabora y difunde los comunicados y reseñas del Gobierno y su Presidente.

En cuanto a la **ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA:** esta engarza con la política a través de la figura de los Ministros, pero sobre todo de los ***Secretarios de Estado***, principales órganos de colaboración y apoyo político – administrativo. Siendo órganos superiores de la Administración General del Estado. Junto a los Ministerios el Presidente del Gobierno establecerá por decreto su nº, denominación y competencias.

Sobre los **ÓRGANOS DIRECTIVOS:** Las ***subsecretarías*** son unidades centrales de los ministerios de la que dependen los servicios comunes y la dirección de personal y operativa del ministerio, su titular se nombra por Real Decreto del Consejo de Ministros, en teoría, en virtud de su competencia profesional y experiencia, debiendo elegirse entre funcionarios para cuyo ingreso se exija titulación superior.

La ***Secretaría General Técnica***, se encargará básicamente de la asistencia jurídica y asesoramiento profesional en materia de su competencia, su titular tiene rango de Director General y se nombran por los criterios profesionales que los Subsecretarios.

Las ***Secretarías Generales***, pueden agrupar varias Direcciones Generales., con competencias sobre materias conexas, siendo el órgano directivo de mayor “corte político”, ya que se le atribuye la categoría de Subsecretario, pero para su designación no se requiere ser funcionario, siendo puestos dirigidos a atender más finalidades políticas que profesionales.

Las ***Direcciones Generales*** son unidades compactas con cierta autonomía en su gestión y que se vinculan a otras unidades de mayor rango de la Administración. En su diseño es preferible que prime el criterio racional, no debiendo colocar en ellas pequeñas unidades residuales que deberían estar en las Subsecretarías. Según su extensión se pueden dividir en subdirecciones y estas, a su vez, en unidades, servicios, oficinas, jefaturas de negociado, etc.

**Admón. Periférica:** ***Los Delegados de Gobierno***, Representan al Gobierno en la Comunidad Autónoma sin perjuicio de la ordinaria representación del Estado de su Presidente. Es la figura central de la Administración Periférica. Es órgano directivo con rango

de Subsecretario y alto cargo de la Administración Central. Lo nombra y cesa el Consejo de Ministro a propuesta de su Presidente. Sus funciones son de dirección y coordinación de la Administración Central en la CA y la coordinación y cooperación con su administración, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades garantizando su seguridad.

Las Subdelegaciones en Comunidades pluri-provinciales se crean para acercar la administración a los ciudadanos como órganos de la Delegación respectiva. La provincia era la demarcación donde el Estado establecía sus delegaciones. En la CE (artículo 141.1) se considera la división territorial para el cumplimiento (proyección) de las actividades del Estado<sup>13</sup>. Pero dentro de la red periférica se ajustará a su nueva organización espacial, donde la Comunidad Autónoma es el elemento básico.

Tienen adscrita 1 Secretaría General que depende directamente del subdelegado, que gestiona sus servicios comunes e iguales competencias que los secretarios generales de la Delegación en materias de interior. Se encarga de dirigir los servicios integrados, supervisar los no integrados

Similar es el papel que llevan a cabo Los Directores insulares de la Administración Central en las Islas, que dependen jerárquicamente del delegado del Gobierno o del Subdelegado en la provincia, cuando exista, ejerciendo las funciones de este en las Islas.

**ADMINISTRACIÓN FUNCIONAL:** La CE se refiere a ella como “Sector Público”. (*los Presupuestos Generales del Estado, incluirán todos los gastos e ingresos del Sector Público estatal // Tribunal de Cuentas, es el supremo órgano fiscalizador de estas cuentas y la gestión económica del Estado, y Sector Público*). Esta agrupa los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las entidades gestoras de la Seguridad Social y los organismos públicos con régimen específico. La ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, denomina a todas estas entidades, dotadas de personalidad jurídica, organismos públicos. A los que el artículo 45.1 de esta ley, define como “*entes con personalidad jurídica propia, y diferenciada de la Administración Central, con patrimonio, tesorería propia y autonomía de gestión, para la consecución de sus fines, para ello dispondrán de los ingresos propios que estén autorizados a obtener*”. Sin entrar en detalle en cada una de ellas, hay que destacar que podrán estar sometidas en su actividad a derecho público o privado, sus presupuestos se integran en los del resto de administraciones.

Mención aparte merecen las las Agencias, que solamente podrán existir en el ámbito de la Administración Central, y que son la modalidad de desconcentración funcional que mayor

---

<sup>13</sup> Tesis mantenida por Manuel Arenilla en “Modernización de la administración Periférica” (1991), MAP, Madrid, pp. 95 y ss.

autonomía y más flexibilidad de gestión introduce (de clara influencia anglosajona). Con su aparición pareció que a gran parte de los organismos autónomos y a varias instancias de la Administración Central se aplicaría este proceso, así como que podrían asumir funciones no sólo de gestión y ejecución, sino también actividades de regulación, inspección y realización de actos administrativos, etc. , pero esto al final no ha sido así, ya que ni su generalización ha sido tal, ni la ambición de sus fines en la mayoría de los casos. Por último al igual que las Agencias, ***las fundaciones pcas.*** Pertenecen al fenómeno de la "huida de la administración hacia el derecho privado", al plantear muchos problemas e indefiniciones, que alcanzan a su esencia como personificación instrumental de la administración. Y aun que su régimen debería incluirse en la legislación común s/fundaciones (*la Ley 30/1994, de 24/11, de fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general*), estas difieren de sus previsiones y fundamentos.

### **3.4.- FACTOR HUMANO EN LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS**

**COMPARADOS:** Para comparar 2 sistemas administrativos, observaremos al menos, los siguientes aspectos:

- Aspectos cuantitativos y cualitativos, relativos al sector público tanto respecto a su gasto como en cuanto al nº de empleados y a aspectos descriptivos del ámbito público.
- Modelos de sector público, a su vez vinculados a los modelos de estado de los países.
- Organización Territorial, y la intensidad de la descentralización política y/o administrativa.
- Estrategia de modernización e innovación de la gestión para recortar costes en los últimos tiempos y por el cambio de una legitimidad institucional hacia una por resultados.
- Influencias de otros modelos.

#### **3.4.1.- ASPECTOS CUALITATIVOS Y CUANTITATIVOS:**

##### **A) Aspectos Cuantitativos:**

- **Datos de la Función Pública Francesa:** Cifras recabadas del Ministerio de Función Pública y del de Interior, en su último informe publicado en su página web oficial, correspondiente al año 2009.

Tabla 3.1	Nº EMPLEADOS PÚBLICOS	% RESPECTO DEL TOTAL
<b>Función Pública del Estado (FPE)</b>	<b>2.392.400</b>	<b>45,20</b>
<i>En ministerios</i>	2.043.650	38,60
<i>EPA nacionales (establecimientos públicos dependientes de los Mº)</i>	348.750	6,60
<b>Función Pública Territorial (FPT)</b>	<b>1.806.000</b>	<b>34,1</b>
<i>Dptos y Comunas</i>	1.354.500	25,58
<i>EPA locales (idem que nacionales)</i>	451.500	8,52
<b>Función Pública Hospitalaria (FPH)</b>	<b>1.100.100</b>	<b>20,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.298.500</b>	<b>100</b>

Esta tabla muestra la distribución de la función pública francesa, entre los 3 estatutos jurídicos en que se divide y su diferente adscripción Fruto del proceso de descentralización

administrativa, ha aumentado considerablemente el personal en la FPT y el de la FPE que ejerce sus funciones en la Administración Territorial, debido a las amplias competencias de control que conserva el Estado en esos territorios.

Tabla 3.2

<i>DISTRIBUCIÓN EMPLEO FRANCIA</i>	<i>Nº EMPLEADOS</i>	<i>% EMPLEADOS</i>
<i>Función Pública</i>	<i>5.298.500</i>	<i>20,4 %</i>
<i>Empleo Privado sin financiación pública</i>	<i>19.110.000</i>	<i>73,5%</i>
<i>Organismos Privados de financiación principalmente pública</i>	<i>702.000</i>	<i>2,7%</i>
<i>Empresas Públicas</i>	<i>598.000</i>	<i>2,3%</i>
<i>Organismos Públicos sin función pública</i>	<i>208.000</i>	<i>0,8%</i>
<i>Empleos auxiliares de la función pública</i>	<i>104.000</i>	<i>0,4%</i>
<i>Total</i>	<i>26.000.000</i>	<i>100%</i>

Aquí vemos lo que representa respecto al total de la población activa el sector financiado con fondos públicos que no se considera función pública, en sus distintas modalidades, y que es más considerable de lo que se pudiera imaginar en el modelo de carrera por excelencia, sin duda influencia del proceso de modernización que se impone en Europa y que es más considerable incluso de lo que lo es en España, como veremos luego.

Tabla 3.3

	<i>2002</i>		<i>2009</i>	
<i>Función Pública del Estado (FPE)</i>	<i>2.530.600</i>	<i>51,35 %</i>	<i>2.392.400</i>	<i>45,18 %</i>
<i>Función Pública Territorial (FPT)</i>	<i>1.460.100</i>	<i>29,65 %</i>	<i>1.806.000</i>	<i>34,08 %</i>
<i>Función Pública Hospitalaria (FPH)</i>	<i>934.400</i>	<i>19,00%</i>	<i>1.100.100</i>	<i>20,76</i>
<i>Total efectivos sector público</i>	<i>4.925.100</i>	<i>100%</i>	<i>5.298.500</i>	<i>100 %</i>
<i>% sobre el total de empleo</i>	<i>20,0%</i>		<i>20,4%</i>	

Aquí vemos desglosada la anterior cantidad de funcionarios públicos, en sus tres regímenes, y su representación respecto al empleo privado. Vemos cómo a pesar de la apertura a la descentralización y desconcentración de los últimos años, todavía es mayoritaria la proporción de empleados públicos de la administración central, donde además de la FPE incluiremos a la FPH, que en el caso de España se integran en su mayoría en las plantillas orgánicas de las Comunidades Autónomas.

Tabla 3.4

	<i>EVOLUCIÓN ANUAL 1998-2009</i>	<i>EVOLUCIÓN ANUAL 2008-2009</i>	<i>TOTAL VARIACIÓN ACUMULADA 1998-2009</i>	<i>TOTAL VARIACIÓN ACUMULADA 2008-9</i>
<i>Función Pública del Estado (FPE)</i>	<i>-0,2 %</i>	<i>-1,2%</i>	<i>-2,2 %</i>	<i>- 2,4 %</i>
<i>Función Pública Territorial (FPT)</i>	<i>+ 3,4%</i>	<i>+ 2,0%</i>	<i>+ 37,4 %</i>	<i>+ 4,0 %</i>
<i>Función Pública Hospitalaria (FPH)</i>	<i>+1,8 %</i>	<i>+1,4 %</i>	<i>+ 19,8 %</i>	<i>+ 2,8 %</i>
<i>Total empleo público</i>	<i>+1,3 %</i>	<i>+0,4 %</i>	<i>+ 14,3%</i>	<i>+ 0,8</i>
<i>Total Empleo</i>	<i>+0,8 %</i>	<i>-0,9%</i>	<i>+ 8,8%</i>	<i>- 1,8%</i>

En esta tabla vemos la evolución que ha tenido y cómo ha sido más acentuado el aumento en la FPT, reflejando el efecto de esta apertura, si bien en los últimos años, por los procesos de racionalización del sector público que se han puesto en marcha, esta tendencia expansiva del sector público se ha frenado.

Tabla 3.5

<i>TIPO DE EMPLEADOS POR RÉG DE EMPLEO</i>	<i>Nº EMPLEADOS</i>	<i>% S/TOTAL</i>
<i>Titulares</i>	<i>3.866.900</i>	<i>72.96</i>
<i>No Titulares</i>	<i>891.300</i>	<i>16,81</i>
<i>Obreros del Estado</i>	<i>42.500</i>	<i>0,81</i>
<i>Ayudantes Maternales</i>	<i>49.850</i>	<i>0,95</i>
<i>Médicos FPH</i>	<i>106.700</i>	<i>2,01</i>
<i>Militares FPE</i>	<i>341.250</i>	<i>6,45</i>
<i>Total</i>	<i>5.298.500</i>	<i>100,00</i>

\* el personal administrativo de FPH y FPE está incluido en las 3 primeras categorías

En esta otra tabla vemos en mayor detalle el desglose de las anteriores cifras por régimen aplicable, incluyéndose en Titulares y no titulares personal sujeto a relación laboral o funcionarial.

**B) Admón Pública Española:** según cifras obtenidas del Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Personal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Tabla 3.6

TIPO ADMÓN.	Nº EFECTIVOS	% S/TOTAL
<b>Administración Pública Estatal</b>	<b>592.531</b>	<b>22</b>
<i>Administración General del Estado</i>	237.394	8,8
<i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</i>	146.906	5,5
<i>Fuerzas Armadas</i>	127.421	4,7
<i>Administración de Justicia</i>	24.666	0,9
<i>Entidades Públicas Empresariales y Organismos Públicos de Regn Específico</i>	56.144	2,1
<b>Administraciones de las CC.AA</b>	<b>1.347.835</b>	<b>50,1</b>
<i>Consejerías y sus OO.AA dependientes</i>	243.018	9,0
<i>Docencia no Universitaria</i>	538.575	20,0
<i>Instituciones Sanitarias del Sistema Nacional de Salud</i>	501.186	18,6
<i>Administración de Justicia</i>	39.334	1,5
<i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</i>	25.722	1,0
<b>Administración Local</b>	<b>646.647</b>	<b>24,1</b>
<i>Ayuntamientos</i>	569.948	21,2
<i>Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares</i>	76.679	2,9
<b>Universidades</b>	<b>103.106</b>	<b>3,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2.690.099</b>	<b>100</b>

Aquí vemos la descomposición por Administración Pública, donde se ve el mayor peso de la función pública autonómica, lo que contrasta con las cifras francesas. Hay que tener en cuenta que las cifras del personal de la Universidad se hallan integradas en las plantillas orgánicas de las Comunidades Autónomas por lo que habría que sumarlas a ellas; sin embargo, he transcrito aquí los datos tal y como se publican oficialmente.

Tabla 3.7

TIPO ÁREAS VINCULADAS AGE	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Ministerios y OO.AA</b>	<b>51,54</b>	<b>51,54</b>	<b>62,84</b>	<b>62,88</b>	<b>57,81</b>	<b>56,16</b>	<b>55,38</b>	<b>54,76</b>
<b>Docencia no Universitaria</b>	<b>2,84</b>	<b>2,96</b>	<b>2,99</b>	<b>3,04</b>	<b>2,80</b>	<b>3,03</b>	<b>3,03</b>	<b>3,11</b>
<b>Centros Penitenciarios</b>	<b>7,70</b>	<b>7,87</b>	<b>8,43</b>	<b>8,59</b>	<b>8,80</b>	<b>9,17</b>	<b>9,82</b>	<b>9,99</b>
<b>Seguridad Social (Ent Gestoras y Serv Comunes)</b>	<b>13,36</b>	<b>13,31</b>	<b>13,01</b>	<b>12,93</b>	<b>13,04</b>	<b>12,69</b>	<b>12,56</b>	<b>12,72</b>
<b>Patrimonio Nacional</b>	<b>0,63</b>	<b>0,63</b>	<b>0,64</b>	<b>0,64</b>	<b>0,62</b>	<b>0,60</b>	<b>0,60</b>	<b>0,61</b>
<b>Agencia Estatal de Admón. Tributaria</b>	<b>11,77</b>	<b>11,83</b>	<b>12,09</b>	<b>11,94</b>	<b>11,95</b>	<b>12,37</b>	<b>12,21</b>	<b>12,23</b>
<b>Agencias Estatales (ley 28/06)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4,98</b>	<b>5,98</b>	<b>6,39</b>	<b>6,57</b>
<b>Personal Laboral de Defensa</b>	<b>12,14</b>	<b>11,86</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Total</b>	<b>232688</b>	<b>231821</b>	<b>229374</b>	<b>232609</b>	<b>235962</b>	<b>238251</b>	<b>238257</b>	<b>234402</b>
<b>% Variación (s/x-1)</b>		<b>- 0,37</b>	<b>- 1,06</b>	<b>+ 1,41</b>	<b>+ 1,44</b>	<b>+ 0,97</b>	<b>=</b>	<b>-1,62</b>

Aquí vemos un mayor desglose de las cifras correspondientes a la administración del Estado, para observar por un lado que el aumento producido por el fenómeno de Agencialización ha sido más bien un “trasvase” de los empleados que estaban en organismos autónomos o ministerios y no un aumento como tal, así como la estabilidad que ha mantenido en sus cifras globales.

Tabla 3.8

<b>ADMINISTRACIÓN</b>	<b>Funcionarios</b>		<b>Personal Laboral</b>		<b>Otro Personal</b>		<b>TOTAL</b>	
<i>Admón. Pca Estatal</i>	457.127	16,99	124.116	4,61	11.288	0,42	592.531	22,03
<i>A.G..E</i>	164022	6,10	67991	2,53	5381	0,20	237394	8,83
<b>M<sup>o</sup>, OO.AA Y Áreas Vinculadas</b>	<b>153678</b>	<b>5,71</b>	<b>60754</b>	<b>2,26</b>	<b>4571</b>	<b>0,17</b>	<b>219003</b>	<b>8,14</b>
<i>Agencias Estatales</i>	7999	0,30	7236	0,27	164	0,01	15399	0,57
<i>Instituciones Sanitarias</i>	2345	0,09	1	0,00	646	0,02	2992	0,11
<i>Fuerzas y Cuerpos de Seguridad</i>	146906	5,46	0	0	0	0	146906	5,46
<i>Fuerzas Armadas</i>	127421	4,74	0	0	0	0	127421	4,74
<i>Admón. de Justicia</i>	18055	0,67	704	0,03	5907	0,22	24666	0,92
<i>Entidades Pcas Empresariales</i>	723	0,03	55421	2,06	0	0	56144	2,09
<b>CC.AA</b>	<b>912.893</b>	<b>33,94</b>	<b>146.098</b>	<b>5,43</b>	<b>288.844</b>	<b>10,74</b>	<b>1.347.835</b>	<b>50,10</b>
<i>Admón. General</i>	858994	31,93	144962	5,39	278823	10,36	1282779	47,69
<i>Consejerías y OO.AA</i>	124315	4,62	87707	3,26	30996	1,15	243018	9,03
<b>Docencia no Universitaria</b>	<b>422703</b>	<b>15,71</b>	<b>39079</b>	<b>1,45</b>	<b>76793</b>	<b>2,85</b>	<b>538575</b>	<b>20,02</b>
<i>Instituciones Sanitarias</i>	311976	11,60	18176	0,68	171034	6,36	501186	18,63
<i>Admón. de Justicia</i>	28177	1,05	1136	0,04	10021	0,37	39344	1,46
<i>Fuerzas de Seguridad</i>	25722	0,96	0	0	0	0	25722	0,96
<b>EE.LL</b>	<b>219.998</b>	<b>8,18</b>	<b>384.273</b>	<b>14,28</b>	<b>42.356</b>	<b>1,57</b>	<b>646.627</b>	<b>24,04</b>
<i>Ayuntamientos</i>	189739	7,05	346577	12,88	33632	1,25	569948	21,19
<i>Diputaciones y Análogos</i>	30259	1,12	37696	1,40	8724	0,32	76679	2,85
<b>UNIVERSIDADES</b>	<b>63.480</b>	<b>2,36</b>	<b>35.791</b>	<b>1,33</b>	<b>3.835</b>	<b>0,14</b>	<b>103.106</b>	<b>3,83</b>
<i>Transferidas</i>	61849	2,30	34570	1,29	3663	0,14	100082	3,72
<i>No Transferidas</i>	1631	0,06	1221	0,05	172	0,01	3024	0,11
<b>TOTAL AA.PP</b>	<b>1.653.498</b>	<b>61,47</b>	<b>690.278</b>	<b>25,66</b>	<b>346.323</b>	<b>12,87</b>	<b>2.690.099</b>	<b>100,00</b>

Aquí vemos la composición por administración y tipo de relación con su empleo público, destacando el predominio de personal laboral en la Administración Local y el mayor peso del funcional en Estado y Comunidades Autónomas donde destaca el personal sometido a otro régimen, debido a lo considerable del personal estatutario de los servicios de salud.

Tabla 3.9

AÑO	% GP TOTAL/PIBNOM		% GP EN PERSONAL/GP TOTAL		% GP PERSONAL/PIB	
	España	Francia	España	Francia	España	Francia
1993	49	55				
2000	39,1	51,6	25,6	25	10	12,9
2008	39,2	52,6	26,51	24,2	9,48	12,73
2009	41,5	53,3	26,04	24,7	10,8	13,17
2010	46,3	56,9	26,05	24,8	12,06	14,11
2011	45,6	56,8	25,91	25,1	11,81	14,26

Aquí podemos observar la razón por la cual el sector público francés tiene un mayor peso respecto al total de la población activa que en España. En las primeras 2 columnas, vemos cómo tradicionalmente como el Gasto Público total de Francia ha sido de en torno al 10 por 100 superior al de España. En las siguientes 2 vemos como a pesar de esto el porcentaje destinado a pagar el sueldo de sus empleados respecto a ese gasto total ha sido similar, lo que evidencia que el gasto prestacional ha sido mayor y que ha tenido como consecuencia, como vemos en la tercer par de columnas, un mayor porcentaje de este gasto público dedicado a pagar retribuciones, sin embargo, no en un 10 por 100 como sucede en el primer par de columnas, por lo que a pesar del aumento del coste de retribuciones, las 2 columnas centrales teniendo en cuenta las otras dos, evidencian una mayor productividad del sector público.

**B) Aspectos Cualitativos:** Al hablar de productividad en el sector público debemos fijarnos en otros aspectos que los meramente cuantitativos. Una característica del sector

público es que los costes de producción de los servicios suelen ser muy rígido a la baja y que a falta de que se introduzcan otros incentivos (*en la línea del sector privado, donde prima la retribución por objetivos*) la evolución de la productividad del sector público es a la baja.

Por lo que las posibles mejoras de esta productividad, pasarán por innovaciones institucionales que sean efectivas. Entre las que más efectividad han tenido en los procesos de modernización que se dan hoy en día en la mayoría de países destacan:

- La búsqueda de mayor flexibilidad de las condiciones de trabajo.
- La introducción de una función directiva profesional con fuertes incentivos por objetivos para mejorar la racionalidad económica en la gestión.

En este sentido destacan los siguientes indicadores recopilados por la OCDE, en los que ha comparado empíricamente las experiencias en los resultados alcanzados en estas reformas:

Con relación a la Flexibilidad: la OCDE (según resultados de 2008, de su estudio “*The estate of the Public Service*”) valora por un lado el grado de delegación de la función de recursos humanos, partiendo de que una mayor descentralización de la misma dará lugar a una mejor adaptación de las necesidades específicas de cada trabajo. Por otro lado, también dependerá de la apertura al exterior para captar a los más capaces en función de estas necesidades. En el caso tanto de Francia como de España, con una regulación rígida derivada de la preeminencia de una función pública de carrera, obtenemos una valoración muy inferior a la de otros países como los nórdicos, Holanda o Gran Bretaña, cuyas estructuras de función pública se basan en el puesto de trabajo y no en la carrera profesional.

En cuanto al grado de institucionalización de la función directiva profesional, no se puede hablar de función pública eficaz y eficiente sin que se garantice el perfil profesional de estos directivos, en función de su grado de independencia del poder ejecutivo. La OCDE da una mayor valoración a quien mejor la garantiza. Por eso no es de extrañar que España ocupe el último lugar de su lista, al no contar ni siquiera con un régimen específico para estos puestos, que evite su colonización por personas de confianza política.

Otra conclusión de este estudio, que nos interesa especialmente en el caso de España, son las restricciones fiscales como método de transformación del sector público. Dice el estudio que la restricción fiscal no puede sustituir a las reformas y que las restricciones sin reformas sólo suelen empeorar la calidad de los servicios públicos; por ello, las medidas de racionalización del sector público sin mejora en indicadores como los antes citados llevarán casi con toda seguridad a resultados decepcionantes.

España ya ha llevado a cabo una reforma de la función público para intentar flexibilizarla, pero la ha hecho a medio camino, dejando más sombras que luces, pero también se hace necesario adaptar las estructuras, muy rígidas e incapaces de asegurar la captación de los mejores en los puestos directivos, donde, como hemos visto en el apartado anterior, los cuerpos directivos y superiores de la administración son designados por Real Decreto o libre designación, así como un sinnúmero de cargos en teoría de perfil técnico, como es el de los jefes de unidad, de sección, de servicio, etc..., que son nombrados también por libre designación política, generalizando esta forma de promoción.

3.4.2.- MODELOS DE SECTOR PÚBLICO: se refiere a la influencia en el modelo burocrático del modelo político. Según sea más presidencialista, el modelo presentará un mayor predominio del ejecutivo sobre la burocracia (*el artículo 20 de la Constitución Francesa dice expresamente que la administración está a disposición del ejecutivo, no del interés general, como dice nuestro artículo 103*), y cuanto más parlamentario sea, el ejecutivo verá limitado su poder sobre él, ya que su régimen jurídico le vendrá predeterminado en mayor medida por el parlamento, limitándose a su dirección operativa.

Sin embargo, esto tiene contrapesos, debido a que el modelo francés, a pesar de ser más presidencialista, conserva la tradición de regular un régimen exorbitante del civil, que le proteja frente al gobierno por la presunción de su mayor capacidad; el modelo anglosajón (*régimen parlamentario*), por la tradición heredada de la ley común, es más partidario de regular las relaciones jurídicas de su personal con menores garantías, estando más próximos a modelos de gestión de la empresa privada, si bien se encarga el Parlamento de establecer su régimen.

En esta transición, hacia la que empujan los procesos de modernización impulsados desde la UE y a la que se ven arrastrados todos Estados miembros, por la búsqueda de una mayor eficacia, nos vemos obligados a adaptar nuestras estructuras y personal a la nueva realidad. La Admón. deber dar más con menos medios, y para ello deberá ser muchos más eficiente.

Este cambio burocrático ha coincidido en España con un cambio político, observando una tendencia hacia la presidencialización, por el papel reforzado del Presidente respecto al Gobierno y la preeminencia de este respecto al Parlamento, por los siguientes motivos:

- DE CARÁCTER POLÍTICO:
  - Protagonismo público asumido ante la opinión pública.
  - Por el carisma y liderazgo de algunos presidentes.
  - Por lo que los procesos políticos donde no interviene quedan en un 2º nivel.

- La inactividad del Jefe del Estado refuerza su papel.
- Los partidos plantean las elecciones en clave presidencial (*aunque se elija al parlamento*).
- Confrontación entre los candidatos de los principales partidos.
- DE CARÁCTER INSTITUCIONAL:
  - Investidura del presidente antes de la formación del gobierno.
  - El presidente elige a sus demás miembros.
  - Dirige la acción del gobierno y coordina la del resto.
  - El presidente plantea la cuestión de confianza (sólo deliberarlo con el Gobierno).
  - La Moción de censura, aunque se plantea contra el gobierno, realmente se dirige al Presidente, ya que se le propone un candidato alternativo.
  - Y el presidente propone la disolución de las Cámaras.
  - Lo preside y convoca el Presidente y actúa como Secretario el Ministro de la Presidencia.

Esto ha ocasionado, junto a la complejidad de su organización territorial, que nuestro país haya intentado con la última reforma una fórmula intermedia, que quita peso al Parlamento (*al menos al central*), para favorecer la adaptación al modelo territorial, pero sobre todo ha reforzado la posición del ejecutivo frente a la administración dotándole de nuevas facultades, y sin limitar ninguna de las que tenía, por lo que esta tendencia hacia la presidencialización también tiene su reflejo en el actual Estatuto Básico del Empleado Público y el modelo de función pública que diseña.

#### 3.4.3.- VERTEBRACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMÓN.:

A) FRANCIA: El territorio francés está dividido en 26 **regiones**, que se dividen en 101 **departamentos**, en los que un total de 36.782 **municipios** operan. *Regiones, departamentos y municipios* son las unidades administrativas en las que se organiza la distribución del poder y las competencias de-concentración y descentralización.

La Comuna: Parte de la Revolución Francesa. En 1789, consta de: un alcalde (*maire*), al frente de un consejo municipal (*conseil municipal*) nombrado por el prefecto, elegido por el consejo entre sus miembros. Napoleón abolió los consejos municipales, designados a partir de entonces por el Prefecto, a partir de 1831 se restablece la elección (para 6 años). Dado el elevado nº se permite la confederación de comunas para el mantenimiento en común de servicios, así como intermunicipalidades (*organización independiente que gestiona algunos*

*servicios*) y otros tipos de agrupaciones (*comunas sindicato, urbanas, de grandes ciudades, etc.*).

**El equilibrio de poderes.** El Prefecto es el único que tiene el poder para traer un acto municipal ante el tribunal administrativo y el presupuesto a la cámara regional de cuentas, si lo considera ilegal. Otra innovación importante fue garantizar la competencia de las autoridades municipales en la planificación urbana y permisos de construcción.

*El Departamento:* se dividen en distritos y estos *en cantones (Arrondissements)* sirven de nivel desconcentrado de las *prefecturas* del gobierno central; y los *cantones* sirven para fines electorales y para elegir a miembros del Consejo General. Francia también tiene territorios de ultramar sujeto a normas específicas.

Cada *departamento* consta de un **Consejo General**, cuyos miembros se eligen por sufragio para 6 años, que elegirá al Presidente, no gozando de autonomía legislativa, ni pueden dictar reglamentos.

**El equilibrio de poderes.** En cuanto a los municipios, la ley de 1992 sobre la democracia local aumentó la obligación de informar de la gestión pública, poniendo muchos documentos a disposición del ciudadano. Los actos y el presupuesto del Consejo General son controlados a posteriori por el Prefecto y por los tribunales administrativos y presupuestarios.

*La Región:* se crea en 1972, como estructura desconcentrada en la planificación económica y gestión del territorio. Constan de un número desigual de *departamentos*.

Y también constan de una asamblea elegida por seis años, el **Consejo Regional**, encabezado por un **presidente**. Los actos del Consejo Regional y su Presidente están sujetos a los mismos **controles a posteriori** ex como los *departamentos* y municipios, los tribunales administrativos y el presupuesto por el prefecto de la región.

**B) ESPAÑA:** A diferencia de Francia, España tiene una estructura de distribución de poder muy desconcentrada, donde las CC.AA., acumulan una elevada dimensión estructural y competencial, lo que hace, como hemos visto antes, que tengan un volumen de empleados públicos muy elevado, con las mismas categorías que las previstas para el Estado; si bien cambia de una CA a otra el nivel de funcionarización, este régimen suele ser más elevado que el régimen laboral. Con relación a las CC.AA, cabe destacar lo siguiente

**DISFUNCIONALIDADES.**

1. *Están muy atomizadas:* divididas en demasiadas consejerías y Direcciones Generales de pequeño tamaño, que multiplican los costes organizativos, ya que por el carácter político que tienen reconocido han intentado reproducir la estructura política y administrativa del Estado.

2. Los Servs Comunes: de grandes dimensiones, competencias, presupuesto, estructura, personal e influencia. Domina esta organización transversal s/la vertical, inversa a la lógica organizativa, que los considera simples soportes administrativos de las áreas directas de gestión.
3. Demasiados Orgs Inferiores, dando lugar a unas estructuras administrativas inflacionarias, y disfuncionales, poco acordes con el funcionamiento real de los distintos ámbitos administrativos.
4. Monopolización por la clase política del espacio directivo y semidirectivo.
5. Elevado nº de Organismos Autónomos y Empresas Públicas por su agilidad y permitir escapar de la excesiva presión formalista de la organización administrativa central. Pero estos han acabado reproduciendo 1 modelo de gestión similar renunciando a la flexibilidad, agilidad y dinamismo.
6. Importantes diferencias en la estructura de los empleados públicos. En muchos casos no se corresponde con las necesidades objetivas de las administraciones de las CCAA.

#### LOS GRANDES RETOS PENDIENTES.

- El futuro del sistema de organización territorial se mueve entre 2 alternativas: 1) 1 modelo federal de Estado que requiere 1 reforma constitucional que redefina la distribución territorial del poder; 2) Cerrar el proceso de transferencias a las CC.AA (o incluso revisarlo a la baja), de forma más o menos definitiva, sin perjuicio de los cambios que pudieran sobrevenir por el modelo abierto de construcción europea.
- Sobre el rendimiento de la gestión, es necesario 1 proceso de reforma y modernización.
- Sobre la financiación, nos encontramos con el problema del déficit público de las CCAA.
- Las relaciones con la Administración Central y Entes Locales, por la cada vez mayor interdependencia entre los distintos niveles territoriales, precisan de mecanismos de cooperación y coordinación entre ellas, como base de un funcionamiento armónico entre las Administraciones.
- La mayor presencia de las CCAA en los comités de apoyo a la UE ha abierto el debate por la elección de fórmulas de participación autonómica en los Consejos de Ministros de la Unión. Hay distintas posturas entre PP, PSOE o nacionalistas, cuya presión obligó al PP a aceptar un grupo de trabajo, en la CARCE, para estudiar fórmulas de participación autonómica en el Consejo de Ministros.

**Respecto a la Administración Local:** Se trata de un sistema de organización administrativa que refleja los niveles jerárquicos y criterios de división horizontal (*por materias, imitando la organización de ministerios y consejerías autonómicas*). Con dos

regímenes predominantes, el común, y el de municipios de Gran Población (T-X de la Ley 7/85 de 2/4 Reguladora de las Bases del Régimen Local), que imita la estructura política autonómica, así como la de la cúpula administrativa, con la consideración de unos órganos superiores y directivos similares a los Estatales y Autonómicos, la organización competencial también responde más a un modelo político que a uno meramente administrativo, que es como se conciben en la Constitución (*al Pleno se le dejan funciones normativas, pasando la mayoría de las ejecutivas a la Junta de Gobierno Local, que también absorberá gran parte de la del Alcalde en régimen común, para reforzar su papel de máximo representante de la Organización y presidente de la Junta de Gobierno*).

Desde otra perspectiva hay destacan 2 mods básicos de organización por áreas:

- **Los Dptos con orientación vertical:** Generan actuaciones o servicios destinados hacia el exterior del Ayuntamiento.
- **Los Horizontales o servs comunes:** destinados a las áreas del Ayuntamiento: coordinación política e institucional, presupuesto y control económico, informática, gabinete-asesoría jca, gestión de personal, formación, organización.

## **DISFUNCIONES.**

### 1) En Municipios pequeños y muy pequeños:

- ❑ Estructuras pensadas más para las funciones clásicas de control administrativo que para políticas prestacionales que requieren una organización mucho más ejecutiva.
- ❑ Órganos con lógica estamental (políticos, habilitados y resto), que obstaculiza la agilidad en las comunicaciones. Presente en el de habilitados y en de políticos, aunque los roles que asume cada estamento varían.
- ❑ Es un modelo de organización interno, s/todo el de habilitados, con dificultades para conseguir relaciones fluidas con los ciudadanos. En el de alcaldía, las relaciones pueden ser más abiertas, si el alcalde asume un rol menos político (*al relacionarse de forma individual como gestor y no colectiva asumiendo su rol político*).

### 2) En municipios de tamaño grande o mediano:

- ❑ Excesiva distancia vertical entre estructuras administrativas: (niveles de cargos intermedios), entre las de dirección política y las operativas. La longitud se asocia a lentitud y rigidez de gestión.
- ❑ Excesiva fragmentación sectorial por áreas o sectores competenciales que siguen un modelo ministerial. Ej: la división en diferentes áreas de las competencias asociadas a las áreas de servicios personales.

- ❑ Elevada densidad orgánica: muchas unidades administrativas de mando en una misma estructura administrativa, en función de cómo se distribuyan las competencias de cada área. Los ámbitos de gestión más administrativos suelen tener una densidad de mandos intermedios mayor que los de prestación de servicios.
- ❑ Excesivo volumen de servicios comunes (los municipales más característicos son: *coordinación política e institucional, presupuestos y control económico, informática, gabinete-asesoría jurídica, gestión de personal, formación, organización etc.*). La presencia intensa y dispersa en varias áreas de las unidades encargadas de la gestión de los servicios comunes origina numerosas disfunciones organizativas.

3.4.4.- ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN E INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN: influenciada por el enfoque de la Nueva Gestión Pública, se inicia un proceso de modernización en la gestión pública en una doble dirección:

- Gestión Pública de Finanzas. La citada reforma presupuestaria, se aprueba el 01/08/01 pero no entra plenamente en vigor hasta el 01/01/06, esta incide en la orientación a resultados, la gestión del rendimiento y la rentabilidad de la gestión de las finanzas públicas, dando más responsabilidad a los directores de los proyectos, atenuando el control del inspector de hacienda (*hasta entonces en el seno de cada departamento ministerial*) y cobrando mayor importancia el control por objetivo que el legal – formal, simplificándose las normas y exigencias contables, ganando en autonomía y flexibilidad, “a cambio” de un mayor compromiso con el logro de objetivos en la gestión. Busca sustituir la cultura de los recursos por la de resultados, donde el desafío pasa de “¿Cómo consumir todos recursos cumpliendo unas normas estrictas?” a “¿Cómo optimizarlos de la mejor forma atenuando el rigor normativo?”, si bien en la práctica esos resultados han sido controvertidos, por la dificultad de objetivar la adecuación de los objetivos marcados a las necesidades y los estándares de calidad propuestos para evaluar su consecución.
- Mejora de la información pública y del papel del Parlamento: esta mayor transparencia en la gestión facilita al Parlamento y al público en general la comprensión y examen de la información presupuestaria, permitiendo al primero proponer enmiendas a la gestión, al tener el Gobierno que enviar más documentos presupuestarios al Parlamento, dando lugar en su seno a más debates parlamentarios.
- El avance en el proceso de integración antes citado ha permitido un cambio de las reglas del juego democrático, donde la racionalización se está imponiendo poco a poco a la tradición (*si bien todavía con grandes resistencias*), permitiendo una serie de cambios en la distribución del poder, tanto horizontal, que ha facilitado la proliferación de una

diversidad de formas organizativas de especialización funcional, como verticalmente, con el mayor protagonismo dado al ámbito local en la gestión pública (*si bien todavía con excesivos y rígidos controles del Estado*), en búsqueda de una mayor eficiencia y adaptación a las necesidades de los ciudadanos, que junto a la mayor transparencia han permitido mejorar su percepción, sin ignorar las limitaciones en este proceso modernizador por el todavía considerable peso de la tradición y protagonismo del estado central, propio de la cultura política y social francesa. No podemos tampoco ignorar los avances, aunque sean de alcance limitado, que se han logrado, como digo, sobre todo gracias al avance en el proceso de integración que obliga a los estados a confluir en sus estrategias cada vez en mayor medida.

3.4.5.- INFLUENCIA DE LOS GRANDES MODELOS TEÓRICOS EN EL ESPAÑOL: En este proceso de cambio y modernización de nuestras estructuras el modelo burocrático, influenciado por el modelo francés durante más de 2 siglos, ha ido cambiando en la actual etapa democrática, desde la reforma de la ley 30/84, de forma paulatina, a un modelo más próximo al anglosajón. Y esto se ha debido sobre todo:

- A que se ha reducido cuantitativa y cualitativamente la regulación estatal común a todos los funcionarios públicos, reduciendo el peso del legislativo en la configuración del régimen jurídico de los funcionarios, lo que le ha desprotegido de la colonización de sus puestos por el ejecutivo, lo que sin duda es un rasgo del modelo inglés.
- Correlativamente se ha dado más capacidad a las Comunidades Autónomas a que regulen el régimen jurídico de su personal y de su Administración Local.
- Se ha dado excesivo poder a los ejecutivos, que puede configurar el régimen jurídico de su personal Directivo, que no se ha regulado ni siquiera con carácter de mínimos desde la normativa básica estatal, lo cual choca según el estudio de la OCDE con el proceso de modernización llevado a cabo en n/país (Plan Avanza I y II, Plan Moderniza, etc...).
- No se establece ningún límite a las posibilidades del ejecutivo de libre designación o nombramientos por decreto, que asegure la preeminencia de los principios de mérito y capacidad, ni se establecen garantías para el desarrollo de la carrera administrativa fuera de la promoción horizontal.
- Se ha equiparado, casi totalmente, la contratación laboral con la funcionarial, pero, a diferencia de lo que sucede en el modelo británico, se ha hecho equiparando la laboral a la funcionarial y no al revés.

#### **4.- CONCLUSIONES:**

El modelo de análisis de Lipjhart establece de forma implícita la cuestionable presunción de considerar “malos los rasgos mayoritarios” y deseables los “consensuales”. Esto responde en mi opinión a que el modelo de análisis pretende ser una visión simplificada de la realidad, por lo que la pérdida de riqueza conceptual está garantizada; la cuestión es si esta pérdida es relevante o no, y si es por lo tanto asumible; en mi opinión, operativizar supone en muchos casos cuantificar variables cualitativas para facilitar la comparación, pero la complejidad que esto entraña no nos debe llevar a que el medio se convierta en el fin, es decir, no puede estar desconectado de la realidad, por lo que los conceptos operativos que definen cada variable (*ejemplo: variable: sistema electoral; conceptos operativos que la integran: fórmula, dimensión de distritos, barrera efectiva, entre otros*), *tienen que servir para valorar no sólo los aspectos explícitos y formales*<sup>14</sup>, sino también los implícitos e informales<sup>15</sup>, por lo que no será suficiente dar una valoración, sino que se deberán explicar los motivos y la relevancia que se les atribuya dentro el proceso político.

Otro problema del método comparado es la dificultad de mantenerlo actualizado. En la segunda edición del libro de Arend Lijphart, del año 2008, aparecen los datos en referencia al año 1997, y aunque es importante observar cómo ha evolucionado desde entonces, hay que tener en cuenta el coste de mantener actualizados los valores, así como los criterios para hacerlo, teniendo en cuenta el carácter cambiante de las sociedades actuales.

No obstante, descartada la posibilidad de llegar a respuestas unívocas a través de este método, no deja de ser importante, en mi opinión para simplificar, con carácter descriptivo, la realidad política de un país y ver las diferencias, influencias e interdependencias entre ellos. La simplificación del método comparado, si lo concebimos como marco de estudio para realizar propuestas normativas, nos permitirá “organizar” el estudio con detenimiento en una 2ª etapa, en la que recuperar al menos parte de esa pérdida de riqueza conceptual (*y llegar a conclusiones interdisciplinarias, a través del estudio de la historia, el derecho, etc.*), pero de forma selectiva, en función de las necesidades concretas de cada caso a analizar.

Por ello creo que la ciencia de la administración, aunque no prescinda de metodología propia de estudio (*en mi opinión más influenciados por estudios y métodos jurídicos que politológicos*), por la íntima conexión material de los temas de que se ocupa, como subdisciplina de la ciencia política, sería interesante proponer un marco comparativo común,

---

<sup>14</sup> Como sería, siguiendo el ejemplo anterior, la representación en la cámara y conversión de votos en escaños.

<sup>15</sup> Como sería, el juego de mayorías y las concesiones, que se dan “a puerta cerrada” y que a menudo suponen grandes costes, que permanecen ocultos a la ciudadanía; o la ineficiencia de los mecanismos de control del ejecutivo, por el excesivo protagonismo del partido mayoritario en esa función, entre otros.

que permitiera comprender mejor estas interconexiones entre la esfera política y la administrativa, sin renunciar, como digo, a esa interdisciplinariedad necesaria para llegar a proposiciones normativas más útiles y fiables, porque permitiría basarse en una más sólida base científica.

En la posible propuesta que pudiera plantearse, los modelos polares en torno a los que observar las variables a simplificar, serían: el modelo contractual de empleo público y el unilateralista o estatutario, en función de la mayor o menor capacidad del ejecutivo de influir en el aparato burocrático<sup>16</sup>. Esto permitiría centrar el objeto de estudio conectado con el ámbito político, y en una 2ª fase centrarnos en un estudio en mayor profundidad sobre su eficiencia, y la su influencia sobre ella según su posición respecto al poder político.

Las posibles variables entorno a las que se podría desarrollar el modelo podrían ser, entre otras, y siguiendo las “recomendaciones” Baena del Alcázar para la comparación de 2 sistemas, las siguientes:

- Regulación jurídica, en función de si supone una regulación similar al régimen jurídico civil o laboral, o si supone, como en el caso nuestro y de Francia sobre todo, un régimen exorbitante.
- Grado de profundidad o detalle de esa regulación, que determinará la mayor influencia del Parlamento o del Ejecutivo en su configuración.
- Grado de independencia del ejecutivo del personal directivo, lo que se relacionaría con el grado de confusión de este personal con el personal de partido.
- Grado de independencia del conjunto de la función pública, viendo el grado de renovación con el cambio de gobierno, es decir hasta qué niveles alcanza la politización (*no sólo tiene porqué afectar al personal directivo, pero debido a lo relevante de su perfil profesional, considera que merece una observación aparte*), fuera de esa capa directiva, es decir, si afectan los nombramiento por libre designación a puestos de jefe negociado, jefe de unidad, sección, etc...
- Grado de laboralización del empleo público, incluyendo el grado de equiparación con el empleo funcionarial.
- Grado de resistencia a la introducción de innovaciones, por el personal funcionario, es decir, cuanta mayor protección tiene este personal suele presentar mayor resistencia

---

<sup>16</sup> Aunque en los modelos presidencialistas o semi-presidencialistas (como el francés), la figura del Presidente de la República, goce de mayor legitimidad, por su carácter de depositario directo de la voluntad popular; en ningún caso se somete a votación ni el programa político, ni la formación del propio Gobierno, por lo que la legitimidad de ambos, es siempre derivada. Por esta mayor legitimidad que se atribuye al parlamento, es por lo que consideraremos estos dos modelos polares, ya que si el régimen jurídico viene regulado por este, las posibilidades de su configuración por el Gobierno se reduce, pero si puede establecer este régimen con gran libertad (como puede suceder en España, con la línea abierta por el EBEP, respecto al personal directivo)

ante el riesgo de perder poder relativo, por una situación que no controla y que no sabe como va a afectar a su tarea.

- Grado de orientación a la eficacia. Siguiendo a Niskanen, habría que comprobar la posibilidad de introducir mecanismos de incentivos a la eficacia. Esto dependerá, por un lado, de la voluntad del funcionario, y, por otro, de la capacidad, cualidades una y otra relacionadas con las variables anteriores (*régimen jurídico, grado de resistencia, etc...*)

Si ponemos en conexión la comparación de política y burocracia, para el caso concreto de estos 2 países, podemos destacar la paradoja de que Francia a pesar de ser uno de los países más Presidencialistas que existen, la regulación de la burocracia dependen en mayor medida del Parlamento, regulando un régimen funcionarial exorbitante del laboral para protegerle de la arbitrariedad del Gobierno; y prima la garantía de los principios de mérito y capacidad, de forma muchos más acentuada que en España, a pesar de ser un modelo parlamentario, (en mi opinión) debido a la “presión” que ha venido ejerciendo el modelo autonómico, que ha facilitado que tras la última reforma predominen aspectos del modelo inglés y se equiparen ambos regímenes.

No obstante, en Francia también hemos observado cambios, pero esos cambios no han alterado la orientación en la regulación jurídica del régimen de la función pública como en España, se han centrado en mejoras de la eficacia (ley presupuestaria, desconcentración administrativa, etc...), sin embargo, en ambos casos todavía queda mucho que hacer para mejorar esta eficiencia, pero para ello en mi opinión deberán superarse los principales “frenos” de cada modelo, en el caso de Francia la falta de descentralización y en el de España el exceso de dispersión de poder, que ha propiciado en mi opinión que no se acometa con decisión desde el Estado la regulación de unas bases claras y haya primado la libertad de las CC.AA., para regular sus propios regímenes. En ambos casos, falta en mi opinión una adecuada adaptación a los criterios de eficacia y eficiencia en la función pública por la pugna por el poder de Estado y Administración territorial, y entre poderes. En ambos casos, en lugar de buscar “equilibrar la balanza”, se ha buscado, en el caso de Francia que predomine la regulación de la función pública por el parlamento, pero el control del poder territorial por el ejecutivo; y en el caso de España, que prime la libertad de las CC.AA y que el ejecutivo pueda colonizar, más libremente si cabe, los espacios burocráticos.

## BIBLIOGRAFÍA:

- MOLINA, Ignacio (UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID). "*Conceptos Fundamentales de Ciencia Política*", Madrid. Alianza Editorial. Madrid. I.S.B.N.: 84-206-8653-0.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos; VALLÉS VIVES, Francés. "*Los regímenes electorales territoriales en los Estados Compuestos: Alemania, EE.UU e Italia*". Madrid. Congreso de los Diputados. 2007. Colección Monografías. I.S.B.N.:978-84-7943-299-7.
- COLOMER, Josep M. "*Como votamos: Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*". Barcelona. Editorial Gedisa. 2004. Colección Ciencia Política. I.S.B.N.: 84-9784-029-1
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. "*Sistemas políticos de la Unión Europea*". Manuel Alcántara Sáez (ed.).Valencia. Tirant lo Blanch. 2000. Colección Ciencia Política. I.S.B.N.:84-8442-187-2
- MINISTÈRE DE L'INTERIOR [Página Web Oficial], disponible en web <www.interieur.gouv.fr>. [ref. de 05 de septiembre de 2012]
- UNIÓN EUROPEA. [Página Web Eurostat]. Disponible en Web < www.ec.europa.eu/eurostat>. [ref. 19 de agosto de 2012]
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. [Página Web INE]. Disponible en Web <www.ine.es>. [ref. 21 de agosto de 2012]
- AGUIRRE, Pedro (coord.). "*Sistemas políticos y electorales contemporáneos: Francia*". México. Instituto Federal Electoral. 2001. I.S.B.N.: 968-7750-38-3
- NOHLEN, Dieter. "*Sistemas electorales y partidos políticos*" México. FCE . 1994. I.S.B.N.: 968-16-4307-0
- SARTORI, Giovanni. "Sistema electoral", en SARTORI, Giovanni. "*Elementos de Teoría política*". Madrid. Alianza. 1999. pág. 257-277.
- DUVERGER. Maurice. "*Instituciones políticas y derecho constitucional*". Barcelona. Ariel. 1996. Colección Ciencia política. I.S.B.N.: 84-344-1760-X. 6ª edición
- LIJPHART Arend. "Modelos de Democracia". Barcelona. Ariel. 2008. Colección Ciencia Política. I.S.B.N.: 84-344-1815-0
- ROMÁN, Paloma. "Sistema Político Español". Madrid. Mc Graw Hill. 2001. I.S.B.N.: 84-481-3216-5
- BANCO DE FRANCIA [Página Web Oficial], disponible en web <www.banque-france.fr> [17 de agosto de 2012]
- BANCO CENTRAL DE ESPAÑA [Página Web Oficial], disponible en <www.bde.es/webbde/es/>. [ref. 29 de julio de 2012]
- MINISTÈRE FONCTION PUBLIQUE [Página Web Oficial], disponible en <[www.fonction-publique.gouv.fr/](http://www.fonction-publique.gouv.fr/)> [31 de agosto de 2012]
- GARRIDO FALLA, Fernando. "Reformas de la Función Pública". Madrid. Ed. Tecnos. 1985. ISBN: 9788430911318. 1ª Edición.
- GARCÍA NIETO, Alejandro. "De la República a la Democracia: La Administración Española del Franquismo", en <Revista Española de Derecho Administrativos>, núm 11. 1976. I.S.S.N.:0210-8461, págs. 567-583.
- ENTRENA CUESTA, Rafael. "Curso de Derecho Administrativo", volumen II. Madrid. Ed. Tecnos. 1983. I.S.B.N.: 8430910093, 9788430910090. 8ª Edición.

- GARRIDO FALLA, Fernando. “La nueva legislación de funcionarios públicos”, en <Revista de Administración Pública>, nº 43. 1964. I.S.S.N.: 0034-7639.págs. 375-402.
- ALVAREZ GENDIN Y BLANCO, Sabino. “Tratado General de Derecho Administrativo”, Tomo III. Barcelona. Ed Bosch .1973. I.S.B.N.: 8471626047, 9788471626042
- ALMOND, Gabriel A.y POWELL, G.Bingham. Jr. “Comparative politics: A developmental approach. Boston. Little Brown. 1966. I.S.B.N.: 0673520293 9780673520296.
- PETERS GUY B. “La Política de la Burocracia”. Mexico. Fondo de Cultura Económica de España. 2001. ISBN 9789681649197.
- MARCH, James G. and OLSEN, Johan P. “Rediscovering Institutions”. New York. The Free Press. 1989. I.S.B.N.: 0029201152. Ed. 1ª
- SCHMITTER, Philippe.C. “Comparative Politics at the Crossroads”. Madrid. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. 1991. I.S.B.N.: 8479190329. Ed 1ª
- MAINWARING, Scott “Presidencialismo Multipartidismo y Democracia: La difícil combinación”. En <Revista de Estudios Políticos>, nº:88 .1995. I.S.S.N.:0048-7694.
- LIPSET, Seymour. “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en BATLE Albert (de). “Diez Textos básicos de Ciencia Política. Barcelona. Ariel. 1992. ISBN: 8434416859.
- BAENA DE ALCAZAR, Mariano. “Curso de Ciencia de la Administración. Madrid. Ed. Tecnos. 2000. I.S.B.N.: 8430934952. 3ª Ed.
- BAENA DE ALCAZAR, Mariano. “Manual de Ciencia de la Administración. Madrid. Ed. Síntesis. 2005. I.S.B.N.: 8497562755 .
- PARRADO DÍEZ, Salvador. “Sistemas Administrativos Comparados”. Madrid. Ed. Tecnos. 2002. I.S.B.N.: 8430938338
- AJA FERNANDEZ, Eliseo. “El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales”. Madrid. Alianza Editorial. 2007. I.S.B.N.: 9788420639055
- OLIAS DE LIMA GETE, Blanca. “La nueva gestión pública”. Madrid. Pearson Educación, D.L. 2001. I.S.B.N.: 8420531057
- MINTZBERG Henry. “La estructuración de las Organizaciones”. Barcelona. Ariel. 1984 (reimpresión 2009). I.S.B.N.: 9788434461021.
- RAMIO MATAS, Carles. “Teoría de la Organización y Administración Pública”. Madrid. Tecnos, D.L. 2010. I.S.B.N.: 9788430934508
- BALLART, Xabier. “Ciencia de la Administración”. Valencia. Tirant lo Blanch. 2000. I.S.B.N.: 8484421961
- ROMAN MARUGAN, Paloma “Sistema Político Español”. Madrid. McGrawHill. 2000 . I.S.B.N.: 8448132165.
- SANCHEZ MORÓN, Miguel (Coord). “La función pública directiva en Francia, Italia y España”. Madrid. INAP. 2007. I.S.B.N.: 978-84-7351-272-5
- COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, Borja. “Hacia un modelo social de Administración Pública: de la burocracia a la Gobernanza”, en [www.noticias.juridicas.com](http://www.noticias.juridicas.com) [18 de agosto de 2012].
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Los Regímenes de función pública en Francia y en España: evoluciones recientes. en <Revista Vasca de Administración Pública>. 1987. núm. 17. I.S.S.N.: .Pág 163-190

- MODERNE, Frank. “Observaciones en torno al principio de carrera en la función pública francesa”. en <Documentación Adva>. Madrid. INAP. nº 210-211. 1987. I.S.B.N.: 0012-4494. Págs. 371-390
- ROUBAN, Luc. “La función pública francesa”. Paris. La Documentation française. 1998. I.S.B.N.: 2110038764 9782110038760.
- BARZELAY, M. “The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue”. Berkeley, California. University of California Pres. 2001. I.S.B.N.: 9780520224438.
- ROMÁN MASEDO, Laura. “Política y administración, algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico”, en <Revista de Estudios Políticos>, núm.98. 1997. I.S.S.N.:0048-7694. págs. 115-135.
- PARADA, Ramón. “Derecho del empleo público”. Madrid. Marcial Pons. 2007. I.S.B.N.: 9788497684392 :

**ANEXO I: Abreviatura**

- CA//CC.AA: Comunidad/es Autónoma/s.
- UE: Unión Europea.
- BCE: Banco Central Europeo.
- CE: Constitución Española.
- UCD: Unión de Centro Democrático.
- CDS: Centro Democrático y Social.
- PSOE: Partido Socialista Obrero Español
- PP: Partido Popular.
- NEP: Número Efectivo de Partidos (Variable electoral)
- SBCE: Sistema de Bancos Centrales Europeos.
- FPE: Función Pública Estatal.
- FPT: Función Pública Territorial.
- FPH: Función Pública Hospitalaria.
- ENA: Escuela Nacional de Administración
- OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico