



SÁBADO, 17  
DE SEPTIEMBRE  
DEL 2011

Nº1

*La Voz de Galicia*

# GRANDES DEBATES DEL SIGLO **XXI**

SUPLEMENTO ESPECIAL  
DE ANÁLISIS Y DE  
PENSAMIENTO

## Racionalizar la Administración y el gasto público

**04 LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PERDIERON SUS FUNCIONES BÁSICAS**

**06 EL SENADO, UNA CÁMARA IRRELEVANTE Y PRESCINDIBLE**

**07 EL DESFALCO DEL FÚTBOL**

**11 LOS CONCELLOS, UN DILEMA URGENTE E INEVITABLE**

## Contra la inoperancia

**GRANDES DEBATES DEL SIGLO XXI**

El laberinto en que ya estaba metida la sociedad española se ha hecho más inextricable con la crisis. Si antes el motor renqueaba y difícilmente permitía alcanzar una buena velocidad de crucero, ahora no va de ninguna forma porque gran parte de las piezas están rotas, gastadas o inservibles. Por eso hace falta revisarlo todo y empezar a cambiar lo que ya no funciona.

Impulsada por su editor, La Voz de Galicia ha

dado siempre prioridad en sus preocupaciones editoriales a todo lo que tiene que ver con las causas de inoperancia en la vida pública. Para vencerlas. Porque un periódico que se dirige a una sociedad madura debe servir a sus lectores como lugar de discusión donde se expongan diagnósticos y se evalúen soluciones. Este diario, que fue pionero en plantear problemas como la obsolescencia de las diputaciones, la inoperancia de las cámaras de comercio, los despilfarros en televisiones autonómicas

o las irregularidades de muchos negocios fútbolísticos, da hoy un paso más con este número especial.

En estas páginas, abiertas a ser completadas con las aportaciones de los lectores, toman presencia las opiniones de analistas y expertos sobre los asuntos que están exigiendo más urgentes soluciones. Ojalá sirvan para entender que no hay tiempo que perder.

XOSÉ LUIS VILELA DIRECTOR DE LA VOZ DE GALICIA

## Hace falta un nuevo diseño administrativo

MARÍA CEDRÓN LA VOZ

La población, el peso que une las piezas que componen el mapa administrativo gallego dividido en 315 municipios, empieza a deshilacharse. De los 2,797 millones de habitantes que tiene Galicia, un 35,7% están afincados en los entornos de las siete grandes ciudades de la comunidad, según los datos que maneja el Instituto Nacional de Estadística (INE). Además, justo cuando los expertos en la materia hablan de que para que un ente local sea financieramente solvente ha de tener un mínimo de 20.000 habitantes, 199 concejos se han quedado ya por debajo del umbral de los 5.000.

### El modelo europeo

Las cifras abren una brecha entre Galicia y otros territorios europeos donde han logrado constituir entes más eficientes. Los datos del Consejo de Europa recogidos en el estudio *Os concellos galegos para o século XXI* muestran cómo en Bélgica había en 1995 unos 589 municipios con una media de 16.808 vecinos, mientras que en Dinamarca el número era de 275 con un promedio de 18.545. Más cerca de Galicia, en Portugal los concejos totales eran 305, poblados por una media de 31.803 habitantes cada uno.

Pero la merma de población es solo un factor de esa ecuación que desde hace tiempo confirma que las cuentas de

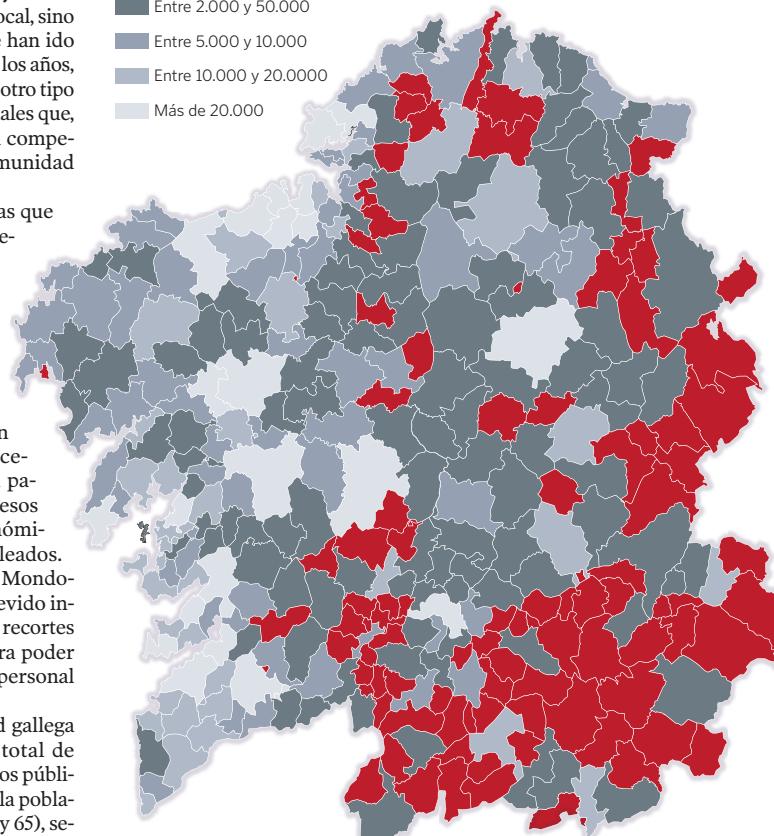
los municipios no dan para cubrir, ya no solo los servicios obligatorios que marca la Ley de bases de régimen local, sino también los que han ido adquiriendo con los años, como escuelas u otro tipo de servicios sociales que, en realidad, son competencia de la comunidad autónoma.

Según las cifras que maneja el Ministerio de Economía y Hacienda relativas a la liquidación de presupuestos de las entidades locales del 2009, un 62% de los concejos no podrían pagar con sus ingresos propios ni las nóminas de sus empleados. Algunos, como Mondoñedo, se han atrevido incluso a anunciar recortes impopulares para poder cumplir con su personal a final de mes.

La comunidad gallega cuenta con un total de 154.097 empleados públicos (el 8,87% de la población de entre 20 y 65), según el Ministerio de Administraciones Públicas, de los que 30.404 trabajan en la Administración local.

### CONCELLOS CON ESCASA POBLACIÓN

- Menos de 2.000 personas
- Entre 2.000 y 50.000
- Entre 5.000 y 10.000
- Entre 10.000 y 20.000
- Más de 20.000



LA VOZ

pañolas. La unión teórica de concejos plasma en fórmulas que van desde las áreas metropolitanas a las mancomunidades es un asunto que ya abordó la Federación Gallega de Municipios e Provincias (Fegamp) a principios del 2000, pero que en la práctica es un cambio de complicada aplicación. Algunas fuentes incluso apuntan a que nunca se planteó en serio para llevarse a cabo en la práctica porque el actual diseño es imprescindible para mantener el poder en las diputaciones pro-

vinciales, unos órganos preautonómicos nacidos del espíritu de la Constitución de Cádiz que han ido más allá de la función original de colaborar con los pequeños municipios en la puesta en marcha de servicios fundamentales y ofrecen prestaciones iguales a las que son ya competencia de otras Administraciones como el turismo.

### Duplicidades entre concellos, diputaciones, Xunta y Gobierno

Actualmente las diputaciones provinciales ofrecen subvenciones a entidades de la más diversa índole, tienen hipódromos o bandas de gaitas. Además de los diputados representados, cada formación tiene en estos entes sus asesores o técnicos. Junto a ellos hay también alcaldes que, pese a carecer de un sueldo en el concejo, cobran de las arcas de la corporación provincial. Basta con repasar los presupuestos liquidados de las cuatro diputaciones gallegas correspondientes al 2009 para comprobar cómo los gastos de personal varían entre el 17,5%, en A Coruña, y el 41,3%, en la ourensana.

Todo este entramado organizativo deriva también en una duplicidad de servicios, algunos prestados a un tiempo por concejos, diputación, gobierno autonómico y central.

Pero también hay organismos autónomos repetidos. En España hay trece comunidades con defensor del pueblo propio, entre ellas Galicia con el Valedor, que este año tiene un presupuesto de 2.048.545 euros. Todos ellos conviven con el Defensor del Pueblo y con su homólogo europeo. Lo mismo ocurre con las doce delegaciones que coordina la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en ese mismo número de comunidades.

**La comunidad gallega, con 315, posee diez municipios más que todo Portugal**

**El entramado burocrático**

# La nueva Administración: ¿reforma o ruptura?

**ROBERTO L. BLANCO VALDÉS**

Catedrático de Derecho Constitucional de la USC

**A**unque los lectores más jóvenes quizás ya no lo recuerden, tal fue el dilema (reforma o ruptura) que se planteó en España cuando empezó a entreverse con indudable claridad que la muerte de Franco iba a significar el irremisible final de la dictadura que él había dirigido, con mano férrea, durante casi cuatro décadas. Pero el dilema, que no era, por supuesto, baladí, pues afectaba a los ritmos y a los resultados del cambio político que en España debería producirse, acabó por resolverse, como tantas veces a lo largo de la historia, de un modo que nadie hubiera podido prever. En nuestro país no hubo ni reforma ni ruptura, sino una mezcla curiosa, y a la postre sabia, de ambas cosas: podría decirse que hubo una ruptura —pues tales fueron sus efectos— bajo las maneras de una reforma tranquila y sin muchos sobresaltos, salvo, claro está, los producidos por los hachazos constantes e inmisericordes de los atentados terroristas y por el ocasional ruido de sables, finalmente concretado en la bufonada de Tejero.

Salvadas todas las distancias, parece bastante razonable sostener que el profundo cambio administrativo que el país espera y necesita desde hace varios años debería producirse de una forma similar a como aconteció el político durante nuestra transición: una reforma tranquila y pactada por las principales fuerzas del país, que sería la mejor fórmula, sin duda, para darle la vuelta al calcetín de nuestras Administraciones públicas y para meter mano de veras a todos los desafíos que tenemos aún pendientes. Pues la verdad es que la imagen renovada de esas Administraciones, tanto desde el punto de vista de su organización como desde

la perspectiva de sus respectivas competencias, solo acabará por surgir, como en un puzzle, cuando acaben por encajar, unas con otras, las diferentes piezas de ese proceso de cambios que resulta cada vez más urgente acometer.

Un proceso que ha de concretarse, en realidad, en un conjunto coordinado de reformas: la reordenación de nuestra mapa municipal para suprimir una buena parte de los más de 8.000 municipios que tenemos actualmente, cifra demencial que impide cualquier racionalización de la prestación de servicios en el primer escalón (el local) en que aquellos son demandados por la ciudadanía; la supresión de las diputaciones provinciales, rémora del pasado, que carece ya de cualquier justificación y utilidad; el redimensionamiento de las Administraciones

autonómicas, que han crecido de una forma disparatada en unos servicios generales que deberán ser reducidos, mientras no lo han hecho en esferas especializadas (educación, justicia, seguridad o política social) donde las carencias empiezan a ser insoportables; la adecuación a su verdadero peso competencial de la Administración General del Estado, adelgazada en las últimas tres décadas mucho más en sus funciones que en sus efectivos personales; o el replanteamiento de la descentralización de todas esas instituciones (consejos consultivos, defensores del pueblo, consejos económicos) a través de los que las autonomías han querido acabar por parecerse a Estados en pequeño. ¿Hay más cosas? Sin duda alguna, pero sin acometer en conjunto, para darles la

indispensable coherencia, todos los profundos cambios que acaban de apuntarse, nada podrá hacerse. El resultado final debería traducirse, así, en una simplificación de nuestro inmanejable entramado burocrático, en una clarificación de su estructura y competencias para darle agilidad a las Administraciones y seguridad jurídica a los administrados y en una reducción sustancial de un gasto público que, sencillamente, ni el país puede ahora permitirse ni es previsible que vaya a poder hacerlo en el futuro.

Para acometer ese ambicioso plan de reformas —que daría lugar a una neta ruptura con el aparato administrativo que hoy sufrimos— habrá que contar con una férrea voluntad de cambio, pues las resistencias frente a él serán inmensas. Tantas como personas se ven hoy beneficiadas, desde dentro y desde fuera, por una administración que ha crecido de acuerdo a los intereses clientelares de los administradores y no al servicio de las necesidades de los administrados. Invertir esa ecuación es la clave del asunto, pero hacerlo será tan difícil, que nadie se equivoque, como parece a simple vista.



ILUSTRACIÓN LEANDRO

**A reforma do sistema de saúde**

## A asistencia sanitaria e a crise económica

**FERNANDO DÍZ-LOIS**

Médico

**O**sistema sanitario español, é modélico polo seu carácter gratuito, universalidade e calidad, pero iso non quere dicir que sexa eficiente. Pódese facer o mesmo, ata mellor, gastando menos. Unha Administración eficiente é aquela que cumple os seus obxectivos cun orzamento definido. O sistema sanitario cada ano gasta un 10% máis do que está programado. Ao sistema público de saúde fáltalle, como outros servizos públicos, esa adecuación do gasto ao orzamento.

As autonomías non solucionaron o problema, quiñais en gran parte porque o diñeiro é transferido

polo Estado, e polo tanto de forma gratuita, e non existiu ata a data un teito de endebedamento; iso é o que explica que o gasto sanitario nos últimos oito anos duplicárase, feito que non se explica soamente co aumento de poboación (uns oito millóns) ou envellecemento da mesma (un millón aproximadamente nese tempo).

A necesidade de mellorar a eficiencia do sistema público de saúde é fundamental nesta época en que a débeda alcanzou cifras non asumibles. Dícia un alto dirixente de Comisións Obreras, nunha mesa redonda na Coruña hai algunas semanas, que a crise non a ocasionou o sistema público de saúde, senón que é unha vítima da mesma. En efecto é unha vítima, pero contribuíu a ela xunto con outros gastos excesivos doutras Administracións do Estado.

Na situación actual é necesario, máis que recortar

gastos, mellorar a eficiencia e isto no sistema público de saúde significa mellorar o profesionalismo dos facultativos e da enfermería, diminuir o absentismo laboral, cambiar os incentivos para que sexan realmente eficaces, potenciar os médicos xeneralistas, é dicir, os médicos de atención primaria, para evitar consultas innecesarias e o desvíu inxustificado de pacientes cara á atención especializada e ao hospital, racionalizar a alta tecnoloxía, eliminar servizos redundantes, utilizar a telemedicina etcétera.

Hai moito onde actuar para seguir mellorando. O importante en época de axustes coma a actual é que a poboación o entenda e que os representantes sociais sexan corresponsables cunha Administración que trata de manter e mellorar un servizo público tan imprescindible como a prevención dá enfermidade e a asistencia aos doentes.

# Las diputaciones perdieron sus funciones básicas

La duplicidad competencial con las autonomías y el alto coste dejan sin contenido los órganos provinciales

**DOMINGOS SAMPEDRO**

Sobrevivieron a monarquías de distinto signo, a dos repúblicas y a otras tantas dictaduras, pero la creación del Estado de las Autonomías, en 1978, fue determinante para poner sobre la picota el modelo decimonónico de las diputaciones provinciales, que perdieron su razón de ser frente a las emergentes comunidades autónomas. El solapamiento administrativo resultaba evidente en regiones uniprovinciales como Madrid, Murcia o Asturias, donde las diputaciones se abolieron sin discusión, debate que ahora está abierto en los demás territorios, donde las duplicidades también saltan a la vista.

**En las regiones uniprovinciales las diputaciones ya se han eliminado**

Casi todas las fuerzas políticas españolas, con la excepción del PP y por razones históricas también el nacionalismo vasco, defienden abiertamente la supresión de unos organismos provinciales que se han quedado obsoletos. Pero incluso voces autorizadas entre los populares, como el presidente murciano, Ramón Valcárcel, desafían el criterio de la dirección al propugnar la abolición, mientras Romay Beccaría abogaba en un artículo publicado hace un año por un «adelgazamiento» de la Administración pública a costa de las diputaciones, a las que abocaba a transferir

sus recursos y funcionarios a las comunidades.

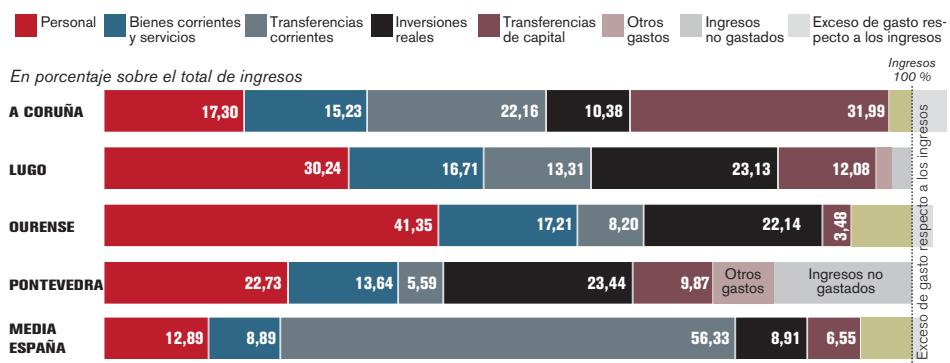
Las voces que defienden el mantenimiento de las diputaciones, que básicamente surgen de los propios gobiernos provinciales, embisten con elementos que ponen en cuestión su supervivencia, como son su elevado coste, un método electoral indirecto y opaco, un sistema de financiación que facilita el clientelismo o un catálogo de competencias y servicios que se prestan igual o mejor desde otras instancias.

Al margen de las diputaciones forales, en España existen otras 38 diputaciones del régimen común, junto a los cabildos y consejos insulares de otras tres provincias, que manejan un presupuesto de 4.500 millones de euros. Básicamente los aporta el Estado, porque estos entes carecen de tributación propia y del coste político asociado. Es decir, las diputaciones están para gastar, una concepción que facilita que su presupuesto sea utilizado con fines políticos y de forma clientelar.

Al problema anterior se añade su elevado coste. De los 539,4 millones de euros que manejan las diputaciones gallegas en el 2010, el 43,4% lo gastaron en sí mismas: 146 millones se dedicaron a pagar nóminas de funcionarios, asesores y políticos y otros 88,2 millones a gastos corrientes y administrativos.

Tampoco son menores las objeciones hacia el método electivo de estas corporaciones, que parecen vivir de espaldas

## DISTRIBUCIÓN DE GASTOS EN LAS DIPUTACIONES



LA VOZ

a la democracia moderna. La elección indirecta por partidos judiciales es opaca para el ciudadano, que nunca conocerá a la hora de votar el nombre de los candidatos a diputados provinciales.

Pero lo que de verdad hace inviables las diputa-

ciones son las competencias que le asigna la Ley de Bases del Régimen Local, entre las que figuran la defensa de los intereses económicos y sociales de las provincias, y la asistencia a los municipios a través del asesoramiento y el plan anual

de obras y servicios.

Y aquí es donde estriba su principal problema, porque todas estas funciones fueron ya asumidas por las comunidades, desde la política cultural, hasta la de bienestar, la deportiva o incluso la dotación de infraestruc-

turas locales. Ni siquiera estaría asegurado el futuro de estos órganos al asegurar la cooperación y asistencia a los concellos más pequeños, porque esta labor también la puede prestar con iguales o mejores condiciones un ente como la Xunta.

## Hacer favores y cosechar votos

**JOSÉ MANUEL RUBÍN**

**H**ay que leer a los clásicos. Y no solo a los de la literatura. También a los de la política. Romay, un clásico, hablaba en La Voz de dos coetáneos suyos. Definía a Baltar como «político de raza» y a Cacharro como «hábil gestor». Ambos son ejemplo de una concepción de las diputaciones como entes expendedores de favores y cosechadores de votos. Esta realidad llevó incluso al clásico Baltar a pedir una reforma en su presencia en el Parlamento para cooperar en el pago del gasto corriente de los concellos. «Queremos que nos dicten las prioridades para no caciquear», les dijo a sus señorías. Reconocía que, tras la

descentralización del Estado, las diputaciones (que ya no tienen hospitales, ni hogares infantiles, ni escuelas agrarias...), se habían convertido en despachos de dádivas. Ahora se quiere ir más allá de lo que pedía Baltar y se propone su supresión. Aunque solo sea en la teoría pues, en la práctica, el BNG viaja en Lugo en sus coches oficiales y el PSdeG, que ahora se une al carro del cierre, el 22-M marcaba como objetivo gobernar las de Pontevedra y Ourense. ¿Y qué significa esta disonancia entre teoría y práctica? Ya lo decía el domingo el clásico Cacharro: «En Galicia faltan líderes políticos». Y como no los hay, ni se unen concellos ni se cierran diputaciones, porque los que mandan anhelan más las prebendas que cambiar la sociedad.

## Entidades sin funciones

**DIEGO PÉREZ**

**S**equímos deambulando por el ring cual boxeadores sonados. Somos incapaces de reaccionar al golpe económico que nos obliga, sí o sí, a recortar gastos. Y aunque todo el mundo sabe que hay que meterle mano, retrasamos debates tan evidentes como la reorientación de las diputaciones. Sin maniqueismos, hay dos líneas argumentales que deben fijar el debate sobre los organismos provinciales. Una es a favor: su razón de ser (al menos para no eliminarlas de golpe) está en la atención a los ayuntamientos pequeños carentes de recursos. Y otra es en contra: es evidente que unas Administraciones que

dedicar el triple de dinero a pagar nóminas que a prestar servicios básicos no pueden continuar así. Por más que reconozcamos que Fornelos de Montes necesita ayuda para recaudar tributos y que Cangas tiene que limpiar las playas cuando llega la Semana Santa, también convendremos en que podemos pasar sin el programa de estancias en balnearios, sin más campos de fútbol de hierba artificial, sin cursos de verano sobre la camelia, sin pasear la réplica de la Copa del Mundo por todos los ayuntamientos, sin «concursos zonales» de bandas de música... Podríamos pasar sin tantas cosas que nos cuestan tanto. Para racionalizar el gasto, en el caso de las diputaciones bastaría con transferir a otros organismos su principal competencia: el reparto de subvenciones.

# La interminable lista de cargos de confianza

Concellos y diputaciones suman 142 asesores que cuestan cinco millones al año

## MARIO BERAMENDI

En un contexto marcado por una profunda crisis económica y un acusado descenso de los ingresos públicos, las siete grandes ciudades gallegas y las cuatro diputaciones provinciales tienen a sueldo a 142 asesores y cargos de confianza, lo que supone un coste anual que ronda los 5 millones de euros.

El peso de los puestos de libre designación, cada vez más cuestionados por la ciudadanía, se ha reducido un 33% desde las pasadas elecciones municipales del 22 de mayo, en las que los populares gallegos lograron las alcaldías de Ferrol, Santiago, A Coruña y Vilagarcía. En la capital gallega, por ejemplo, los cargos de confianza se han reducido de 20 a 14, y en A Coruña, de 38 a 16. Más pequeño ha sido el descenso de Ferrol, que ha pasado de 12 a 10.

La estrategia de la aus-



ILUSTRACIÓN CANICOBÁ

**Tras el 22 de mayo, el peso de los puestos de libre designación ha descendido un 33% en Galicia**

teridad ha sido menos perceptible en otras Administraciones con cambio de color político tras el 22 de mayo. Es el caso de la Diputación de A Coruña, que solo ha bajado el número de asesores de 36 a 32. En Pontevedra se mantiene en

14 y en Lugo se ha pasado de 27 a 21. Mención aparte merece la Diputación orensana, comandada por el histórico José Luis Baltar y sobre la que se ha proyectado siempre la sombra de las influencias. Curiosamente, esa Administración solo

tiene un asesor o puesto de confianza y lo hace en el ámbito de la seguridad del presidente. El resto ha logrado plaza fija como funcionario o personal laboral.

Responsables de protocolo, secretarios personales, directores de comunicación, jefes de gabinete y asesores de estrategia política y de asuntos económicos ocupan la mayoría de los puestos. Trabajos que muchos alcaldes y diputados provinciales consideran indispensables para la gestión diaria, pero que la ciudadanía estima prescindibles dado el volumen de empleo público que mantienen esas Administraciones.

## Gastos y fastos

### MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ

**H**ay estudios que cifran hasta en un 10 % el ahorro que la Administración central podría aplicar en un presupuesto ordinario si prescindiese de los denominados «gastos superfluos». No hablo solo de austeridad, sino de racionalidad en tiempos de crisis. El recorte sumaría del orden de 36.000 millones de euros o, lo que es lo mismo, seis billones de las antiguas pesetas. Tanto como el límite de déficit que Europa pone de referencia para los países del euro (3,5 % del PIB). Y casi cuatro veces el presupuesto de la Xunta para el ejercicio en curso. No hay familia en España que no se haya parado a pensar de qué manera puede recortar sus gastos y cómo aumentar (o mantener al menos) sus ingresos para capear el temporal económico. De igual forma, las Administraciones están obligadas a rasgar las caducas costuras de sus gastos para adaptarse a la cruda realidad. Era Perón el que siempre repetía en sus discursos que mejor que decir es hacer. Pues ahí van algunas ideas. ¿Necesita España 17 defensores del pueblo, 17 Tribunales de Cuentas, 17 organismos de la competencia, 17 Consejos Consultivos, 17 Consejos Económicos y Sociales o 17 grupos empresariales públicos, todos ellos provistos de personal, altos cargos, coches oficiales y gastos de representación? ¿Cabén en Galicia 315 municipios? Dos datos más: del 2004 al 2010, el personal al servicio de las Administraciones aumentó en 345.000 empleados. Y en los dos últimos años las autonomías crearon 100 entes públicos. ¿No es hora ya de hacer más y decir menos...?

## La reforma territorial

### JOSÉ LUIS MEILÁN GIL

**A**l calor de la crisis y de la precampaña electoral surgen iniciativas de reforma. El candidato socialista ha animado la pausa veraniega con la supresión de las diputaciones provinciales y la de municipios ha vuelto a salir a la superficie. El replanteamiento de los entes locales —provincias y municipios— no es un artículo de moda a llevar en una temporada. Era una cuestión pendiente antes de la Constitución de 1978 y resulta obligado después. Sobre su necesidad basta el sentido común. Algo tiene que cambiar cuando, en lo que la Constitución denomina organización territorial del Estado, junto a provincias y municipios se introducen las comunidades autónomas. Hemos pasado de un Estado centralizado a otro autonómico, sobre cuyos fundamentos se alzan pronunciamientos de reforma. Cifrándome al ámbito local, cuando se habla de suprimir las diputaciones provinciales conviene aclarar, para ser honestos y no confundir a la opinión, si lo que se pretende es que no exista la provincia como entidad local o cambiar las diputaciones por «otras Corporaciones de carácter representativo». Lo primero, requiere reformar la Constitución, con la correspondiente mayoría cualificada; lo segundo, concretar las funciones y composición de las nuevas corporaciones, que han de gozar de autonomía reconocida constitucionalmente.

El aireado ejemplo de las diputaciones provinciales —con una larga historia no

exenta de controversia— conduce sin esfuerzo a sostener que no es razonable plantear el papel del ente provincial sin considerar el que corresponde a municipios o agrupaciones de ellos distintas de la provincia y, por supuesto, del ente autonómico, ya que la solución no pasa necesariamente por un nuevo centralismo, más desaconsejable cuando abarca a varias provincias. Supondría un arbitrio, equivalente al que se está criticando, resumir ahora lo que puede y debe hacerse. Bastará con alguna reflexión de fácil coincidencia relativa a los objetivos de la reforma y, sobre todo, al método a seguir. Es fundamental una prestación eficiente de los servicios para determinar el nivel del ente que ha de tener en ella la correspondiente responsabilidad. Así se hizo en el informe que sobre el gobierno local en Inglaterra elaboró una Royal Commission en 1969, con cuyo presidente tuve la oportunidad de conversar. Fue un trabajo de tres años, respaldado por veinte volúmenes de *Written Evidences* y una decena de monografías sobre aspectos sociológicos, geográficos, económicos... No se trata solo de eficiencia. También de un sistema viable de democracia local y de contar con tradición y sentimientos que es peligroso ignorar con supresiones y fusiones impuestas precipitadamente. Existen fórmulas para conciliar los objetivos. Una tarea tan delicada y compleja, que afecta al meollo de la convivencia, requiere algún tiempo e independencia institucional. El informe del Consejo de Estado sobre la reforma de la Constitución ilustra que es posible realizarla a nivel autonómico.

# El Senado, una cámara prescindible

Su reforma es una asignatura pendiente de la democracia

ENRIQUE CLEMENTE

El Senado es irrelevante, innútil incluso según algunos constitucionalistas, hasta el punto de que si desapareciera no pasaría prácticamente nada. No cumple ni de lejos la función de cámara de representación territorial que le asigna el artículo 69.1 de la Constitución, que sería su auténtica razón de ser. Su aportación al proceso legislativo como cámara de segunda lectura es menor, ya que es en el Congreso donde se aprueban finalmente las leyes, tiene lugar la investidura del presidente del Gobierno y se pueden presentar la mo-

ción de censura y la cuestión de confianza. Socialistas y populares no se han puesto de acuerdo en su tan inaplazable como complicada reforma, que requiere modificar la Carta Magna. Fue una de las cuatro reformas constitucionales que planteó José Luis Rodríguez Za-

patero cuando llegó al poder y que no se han abordado en más de siete años. Los especialistas han señalado algunos cambios que deberían hacerse, entre otros que todos o gran parte de los senadores sean designados por las comunidades autónomas y que se

convierta en cámara de primera lectura en las leyes que les afectan de forma directa. En plena crisis, además, se aprobó hace poco más de un año el uso de las cuatro lenguas cooficiales (catalán, gallego, vasco y valenciano) en el debate de mociones en los ple- nos, con un coste adicional anual de 250.000 euros. Una medida que ha sido criticada duramente por quienes defienden que se debería emplear la lengua común, pero que fue pactada por el PSOE con los nacionalistas, que lo consideran un derecho democrático.



Vista general del Senado durante un debate sobre los Presupuestos Generales FOTO BENITO ORDÓÑEZ

**RAMÓN PUNSET** Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

## «La Cámara Alta tiene un verdadero problema de supervivencia»

JUAN CARLOS MARTÍNEZ LA VOZ

Ramón Punset Blanco, catedrático de Derecho Constitucional, ha publicado numerosos estudios sobre el Senado y su papel en el Estado de las Autonomías. Convencido de la necesidad de reformarlo, cree que solo su conversión en cámara territorial lo sacaría su estado, que califica de «existencia lánguida».

### —¿Cuál es la función actual del Senado?

—El Senado no fue diseñado por el constituyente con una filosofía excesivamente clara. Se atribuye a Adolfo Suárez la confesión de que el Senado sirvió para poder colocar a sectores de las viejas clases políticas que de otra forma no hubieran dado su aprobación a la famosa Ley para la Reforma Política de 1977. Quedó como una cámara que, para decirlo de forma caricaturesca, carece de sexo político. Definido por la Constitución como cámara de representación territorial, podríamos pensar que es una segunda cámara federal parecida al Senado de los Estados Unidos, o al Bundesrat alemán, pero no es así. Solo unos pocos senadores son designados por las comunidades autónomas, pero como se eligen mediante un sistema proporcional, resulta que los senadores designados por las comunidades autónomas no las representan, sino que representan a los partidos políticos en que se incluyen. Con esto no se cumple el propósito anunciado por el constituyente. Y por eso el actual Senado tiene planteado un verdadero problema de supervivencia, en el sentido de que no se sabe muy bien para qué está ahí.

### —Usted cree que lo idóneo sería que todos los senadores fueran designados por las comunidades autónomas.

—Sí. Creo que nuestro país debe completar el proceso de descentralización política que se inició con la



Ramón Punset propone que la Cámara Alta esté formada íntegramente por parlamentarios designados por las comunidades autónomas. FOTO ÁNGEL R. PÉREZ ÁLVAREZ

Constitución hasta llegar a un Estado federal. Se trataría, en definitiva, de que las comunidades autónomas tuvieran una presencia directa en la gobernanza del Estado, en el proceso de elaboración de las leyes, incluida la reforma de la Constitución. Yo soy partidario de que el Senado esté íntegramente compuesto por senadores designados por las comunidades autónomas, bien por sus Gobiernos, bien por sus asambleas mediante una fórmula mayoritaria, no proporcional como ahora. Incluso creo que ni siquiera habría que cambiar su número. La cuestión es: los senadores, ¿a quién representarían, al pueblo en su conjunto o a su comunidad autónoma? Si se trata de lo primero, el Senado no se diferenciaría en nada del Congreso, sería una cámara de representación política. La idea es que en el Senado español estén representadas las distintas orientaciones políticas que dominan en cada comunidad.

### —Si lo aplicásemos ahora mismo, ¿no daría lugar al bloqueo de algunas decisiones del Congreso?

—No es infrecuente, por ejemplo, en Alemania. Pero también en España ocurre esto; el Partido Popular tiene mayoría en el Senado y ya hemos visto que los tres últimos Presupuestos del Estado han sido objeto de voto por la cámara alta. Y no ha pasado nada,

porque hay un sistema de resolución de conflictos que otorga la última palabra al Congreso. Pero el Senado ha aportado su voz diferenciada.

### —¿Ve posibilidades de que se acometa la reforma?

—La cuestión es: ¿a quién demonios le interesa? A los partidos nacionalistas está claro que no, ni al PNV, ni a CiU, ni a ERC, ni al BNG. Porque el federalismo es un elemento de uniformización. Es la política del café para todos que, ya sabemos, ha disgustado profundamente a los partidos nacionalistas.

### —Con un Senado territorial, ¿se eliminaría el método de negociación bilateral que a veces chirría tanto en nuestro sistema político?

—Efectivamente; la negociación bilateral es lo que les interesa a los partidos nacionalistas. Sin embargo, el Senado no sería el único elemento de federalización. Hay que acentuar los mecanismos de coordinación y cooperación, las conferencias sectoriales, las de presidentes autonómicos tanto entre ellos como de ellos con el Estado. Pero una vez más, el café para todos no interesa a los nacionalistas.

### —Cree, entonces, que dentro de diez años seguiremos hablando de la reforma del Senado?

—Bueno, llevamos treinta. Ya se ha intentado todo sin tocar la Constitución. Ahora vamos a tocarla para una cosa desde mi punto de vista innecesaria. Una vez abierto el camino, tal vez podamos emprender reformas en lo verdaderamente importante; no solo la del Senado, sino también la que refleje nuestro compromiso con el proceso de integración europea. Hemos hecho dos revoluciones extraordinarias en los últimos treinta años. La primera, la descentralización política interna; la segunda, la descentralización externa, para integrarnos en Europa. Nos queda la llamada tercera revolución, que es la reforma de la Administración local para dotarla de los poderes que necesita para ejercer todas sus funciones..

# Televisões autonómicas: 1.480 millones en deudas

Los canales públicos de las comunidades cuestan a cada hogar 114 euros al año

**LUÍS POUSA** LA VOZ

Las televisiones autonómicas, que en un principio se habían concebido como un instrumento de normalización lingüística en comunidades con idioma propio como Galicia o Cataluña, han proliferado durante las últimas décadas por todo el territorio español hasta extenderse a 13 de las 17 comunidades. Solo cuatro autonomías (Cantabria, Castilla y León, Navarra y La Rioja) no poseen una compañía de radiotelevisión pública que en algunos casos, como en Cataluña, emiten a través de varios canales.

Uteca, la asociación que reúne a las cadenas de televisión privadas, ha elaborado en los últimos años diversos estudios para analizar el impacto económico que tiene la proliferación de estas compañías y su repercusión en los bolsillos de los contribuyentes.



La enorme deuda de las televisiones públicas reabre el debate sobre su privatización. FOTO BENITO ORDÓÑEZ

Según los últimos datos de Uteca, los trece grupos autonómicos de titularidad pública acumulaban a finales del 2009 unas deudas totales de 1.480 millones de euros. El último documento disponible, publicado

en noviembre del 2009 y que recoge los datos analizados por la consultora Deloitte, subraya la gran diferencia de costes entre las televisiones públicas y privadas: los gastos de explotación por punto de audiencia son hasta tres veces superiores en el caso de la televisión pública autonómica respecto a la privada.

El estudio también des-

**Solo cuatro de las 17 autonomías no poseen actualmente una compañía pública**

taca la diferencia del coste entre TVE y las televisiones autonómicas. Mientras los canales públicos autonómicos su-

ponen una media de 114 euros por hogar y año, esta cifra se reduce a 64 euros en el caso de la cadena estatal.

Deloitte expone en su informe que el coste por hogar de la televisión pública en España es de los más altos de Europa, solamente superado por el Reino Unido y Alemania, debido precisamente a los resultados de las

compañías públicas autonómicas.

Como alternativas a esta dramática situación ya se han planteado diversas propuestas. El Partido Popular ha manifestado en varias ocasiones su intención de poner sobre la mesa el debate de una posible privatización de estas compañías públicas de radiotelevisión y, desde Uteca, han apuntado también insistente mente al precedente de la corporación RTVE, que ha dejado de emitir publicidad y, por tanto, de competir por un segmento del mercado con los canales privados y, sin embargo, también ha realizado una serie de ajustes económicos para reducir drásticamente los costes anuales que supone la compañía para los contribuyentes.

## El Estado y el desfalco del fútbol en España

Hasta ahora, las Administraciones públicas han mantenido a los clubes

**FERNANDO HIDALGO**

Importantes clubes europeos se quejaron en los últimos años de que los españoles jugaban con ventaja en las competiciones continentales. Apelaban a las ayudas públicas que en España se han dado y se dan al fútbol y que se plasman de las formas más diferentes. Así, hoy en día, la deuda de los clubes profesionales españoles con la Agencia Tributaria ronda los 700 millones de euros (más de 116.000 millones de pesetas), lo que para muchos es una fórmula de

financiación encubierta, consentida por la tímida actuación del Gobierno, que si bien es implacable con el común de los contribuyentes, se muestra condescendiente con el fútbol.

Pero además de no pagar al fisco, en España ha sido común que las administraciones hayan echado una mano a las entidades del balón. Sin ir más lejos, nos acercamos a un nuevo pelotazo del Real Madrid, con el Ayuntamiento impulsando una reforma en el Bernabéu a través de una recalificación que se tra-



El fútbol se nutre de recalificaciones. FOTO B. ORDÓÑEZ

ducirá en cuantiosos ingresos. No hay que olvidar que fue precisamente el Madrid de Florentino el que solucionó una insostenible deuda de casi 50.000 millones de pesetas gracias a una recalificación. A todo esto hay que añadir subvenciones municipales, provinciales y autonómicas, así como la cesión gratuita de instalaciones públicas que se producen a lo largo y ancho de España.

### Créditos millonarios

Tampoco hay que olvidar que ha sido la presión política la que ha permitido que los clubes hayan accedido a grandes créditos, como los 240 millones de euros que Bancaja prestó al Valencia.

No conformes, los clubes exigen ahora al Gobierno más dinero de las quinielas, un alto porcentaje de las apuestas en internet y la eliminación del partido en abierto.

Ha sido tal el nivel de consentimiento del Estado para con el fútbol

que, incluso cuando sus clubes están en la ruina absoluta, los dirigentes actúan con la arrogancia de quien tiene la sartén por el mango, sabedores de que hasta ahora, siempre, los políticos han acudido al rescate.

### Sociedades opacas

Resulta imposible cuantificar el global de la ayuda pública al fútbol debido a los diferentes subterfugios utilizados, pero solo con los ejemplos citados, que son la punta del iceberg, se puede asegurar que en el nombre del balón se ha producido uno de los mayores desfalcos de la historia de este país, pues tal cosa es permitir que el dinero que los gobernantes tienen la obligación de custodiar haya ido a parar a sociedades anónimas o deportivas gestionadas desde la opacidad y ajena a todo tipo de control.

Sin duda, ha llegado la hora de refundar el fútbol y de exigir responsabilidades a los políticos que se nieguen a actuar.

**La reforma de la Justicia**

# Un brindis al sol

**VENTURA PÉREZ MARIÑO**

Magistrado

**H**a venido siendo un lugar común el sostener que si la Justicia no funcionaba de forma adecuada lo era por falta de medios, sean estos la escasa información, el número de jueces o los pocos órganos judiciales... Sin embargo, cuando estos han aumentado, no se ha traducido en los cambios esperados. ¿Por qué la Justicia funciona de forma mediocre? Sin pretensiones dogmáticas, intentando una respuesta ponderada, he de decir que en mi opinión se carece de una organización moderna. Nótese que la norma básica en materia penal data de 1882. Pormenorizando, sin ánimo exhaustivo, se llega a la conclusión de que en temas tan banales como la citación de los protagonistas (imputados, testigos, peritos...) se consumen meses y meses. En la disputa sobre cuál es el órgano que debe entender de un asunto cuando pudiera ser competencia de varios, pueden transcurrir meses e incluso años. Problemas todos ellos a los que hay que buscar solución, pues no son aceptables los retrasos por problemas burocráticos, que a veces llevan más tiempo que la resolución del fondo. Se denota asimismo que la captación de jueces y secretarios permanece igual que hace años, pueden obtener plaza sin saber informática, idiomas, ni organización. Eso no entra en la oposición. Pero quizás lo más relevante sea la falta de controles de los órganos que llevan su autonomía e independencia más allá de lo que son las resoluciones.

Y remitiéndonos a la jurisdicción penal, señalo cuatro puntos que me parecen relevantes: en un importante número los protagonistas son marginales que arrastran en su deambular la comisión delictiva, viven en la calle o casi, no tienen trabajo, carecen de medios económicos... y todo ello les conduce a infracciones cotidianas y continuadas, por lo general menores. Su solución suele estar más cerca de la asistencia social que de los juzgados. Un número importante de delitos se produce por la falta de entendimiento en el seno de las familias, de los ciudadanos, y de los exconvivientes. Mi experiencia me permite afirmar que dedicar una hora a mediar supone el ahorro de múltiples casos. Sin embargo, aún con todo lo dicho, la delincuencia va en aumento y por eso se debe de responder a la altura de los tiempos en que vivimos. La aplicación y extensión del principio de oportunidad permite una respuesta inmediata al hecho delictivo, un acuerdo entre la sociedad y el delincuente y un cumplimiento rápido de la condena. Es mucho más rentable el llegar a un acuerdo con el delincuente bajándole la pena si confiesa el delito y el cumplir la misma, que el esperar años y años, llenando los estantes de los juzgados para alcanzar, tiempo después, una condena que en su caso ha perdido sus efectos reeducativos y ejemplarizantes, cuando no está ya prescrita.

Por último, aceptando que hay que reformar la Justicia, en este caso la penal, ha de producirse este cambio no solo de la mano de ilustres jueces, catedráticos o juristas, sino también de sociólogos o ciudadanos que introduzcan la osadía e ingenuidad de los recién llegados. El sentirse atados por el pasado impide vivir en el presente.

**Las instituciones académicas**

# La reforma radical de la Universidad

**JOSÉ C. BERMEJO BARRERA**

Catedrático de Historia Antigua de la USC

**L**a Constitución reconoció a las universidades su autonomía como un derecho irrenunciable. Desde 1978 han crecido en profesores y alumnos, han mejorado sus recursos e incrementado su financiación. Sin embargo el camino iniciado hace más de 30 años se ha visto truncado porque se han convertido en un coto cerrado, manipulable por los intereses electorales de los partidos desde el nivel municipal al nacional, y que sirve básicamente a los intereses de los profesores y los funcionarios que no ven en ellas más que un medio de incrementar sus plantillas. Las universidades necesitan una reforma radical que las lleve a asumir su función docente y las ponga al servicio de la sociedad. Para ello es necesario una nueva ley estatal y una reestructuración de sus funciones, sus ingresos y sus plantillas. En España las universidades son todo menos racionales. Tienen un número excesivo de alumnos (1.400.000 matriculados en grados y licenciaturas a comienzos del curso 2010-II), un número desproporcionado de profesores (105.034 para unas 60, mientras que las 2000 universidades de los USA sólo tienen 675.000: si les aplicásemos nuestra ratio deberían pasar de los 3.300.000 profesores). Unos profesores mal distribuidos por áreas de conocimiento: unos están sobrecargados de trabajo y otros rozan el ocio académico. Y además con un número inverso al de titulaciones: Cataluña ofrece este curso 408 másteres y 239 doctorados, y la provincia de Madrid 261 y 221 respectivamente. Másteres y doctorados de infimo nivel

en muchos casos, diseñados para recaudar fondos y servir como escenario para que algunos profesores exhiban sus méritos. Las universidades tienden al autismo porque no colaboran entre sí. Sus profesores son los únicos funcionarios que no se pueden trasladar, ni siquiera dentro de su comunidad, y están adscritos a áreas que no se cambian desde hace más de 30 años. Esos profesores son gobernados por unos rectores que son los únicos cargos públicos que resuelven los recursos contra los acuerdos de su universidad, enviando a sus recurrentes al país de irás y no volverás que es el mundo de lo contencioso administrativo. Los rectores españoles han incrementado sus gastos administrativos en los últimos 20 años y definen sus competencias de modo casi obsesivo. El DOG del 18 de agosto publica la delegación de competencias del rector de la USC a su equipo, y esas competencias pasan ampliamente de las 200. Las universidades no contribuyen al crecimiento económico, a pesar de la subida de sus ingresos. El número de sus publicaciones desde 1996 es casi el mismo aunque los fondos de investigación casi se han triplicado, así como sus plantillas. Pero si publican normas prolijas hasta el disparate: el decreto que regula el Consejo de Estudiantes ocupa 27 hojas de letra menuda del BOE. Unas normas contradicen a otras superiores y su conocimiento es casi imposible, pero con ellas están consiguiendo que sus profesores sean sumisos, porque crean incentivos mínimos y todo el mundo ha llegado a creer que sólo puede sobrevivir a costa de los demás aunque reconociendo siempre a quien manda y a sus decisiones casi inapelables, guardando silencio ante sus mensajes propagandísticos que asfixian a la opinión pública. Las universidades ni se gobiernan democráticamente ni cumplen su función básica ni administran bien sus recursos, y por ello deben ser reformadas de arriba abajo. ¿Por quién?

ILUSTRACIÓN  
CANICOBIA**Financiación universitaria**

# El examen de la racionalidad

**IGNACIO CARBALLO**

**E**l objetivo de financiación pública equivalente al 1 % del PIB se nos ha presentado como la panacea del depauperado sistema universitario gallego, para impulsar su convergencia con la media española en el 2015. Con el recelo de las universidades y la crítica abierta de quienes ven en ese listón una utopía, el recorte del gasto público convertirá en papel mojado el plan de financiación y pondrá a las instituciones académicas frente a una prueba que debería haber afrontado ya en tiempos de

economía boyante: la racionalidad. Una palabra que no casa con la universidad gallega desde su mismo origen, por la duplicidad o triplicidad de titulaciones, los estudios con alumnado bajo mínimos, la escasa captación de recursos privados y la multiplicación de la burocracia. No hay dinero para el desproporcionado gasto corriente. Se detraen fondos de investigación para pagar las nóminas o el mantenimiento de flamantes edificios construidos con fondos europeos. Con lo mismo, se debe hacer más. Los campus de excelencia son un camino a seguir, el de la apuesta por la especialización, la internacionalización y el liderazgo.

**Los excesos administrativos**

# El gobierno de los irresponsables

**VENANCIO SALCINES**

Escuela de Finanzas

**Q**uién riega una mala hierba? Nadie. A menos que vea en ella algo interesante que otros no alcanzan a ver. La burocracia en España, al igual que una mala hierba que destroza la estructura de un jardín, impide, por su robustez, que aquello que anhelamos ver, la inversión privada, explosione. Cuando nuestra bonanza nos permite un ejército de jardineros, ni nos fijamos en ella. Sabemos que está ahí, pero nada más. Pero no es el caso de esta España, carente de recursos y con el cuerpo agotado, ansioso de facilidades que le den esperanza cuando no oxígeno.

Pero algo debe tener esta burocracia que nos sacude, para que tenga una legión de adoradores. Y los que así piensan no se equivocan. Al igual que la sal, donde un exceso es veneno y la dosis justa un don divino, en la burocracia ocurre lo mismo. Las organizaciones maduras y asentadas, conocedoras,

a través del aprendizaje, de los procedimientos más acordes con sus objetivos, tienen la necesidad de crear normas o reglamentos que generen luz y otorguen transparencia a la organización. Cuando este espíritu gobierna la Administración pública, nada hay que objetar. Pero esta no es la realidad a la que nos enfrentamos, ni ahora ni en el pasado. El franquismo, carente de músculo económico, utilizó la burocracia como elemento de poder y control. Tras la muerte del general, la clase política de la transición gestó un sistema partitocrático, al cual denominamos democracia. El nuevo campo de juego, basado en un sistema de grandes partidos, en donde uno desgasta al contrario mediáticamente, acabó de transformar a la angélica mariposa en una grotesca oruga. Al control del poder se sumó una nueva estirpe, ausente en la dictadura, el gobierno de los irresponsables. ¿Qué buscan bastantes aspirantes a político profesional? Acción de gobierno sin asunción de responsabilidades y con un coste asumible a su presupuesto. Nada mejor que un

buen reglamento. Se construye con un editor de texto. Si sale mal se argumenta que la culpa fue del Parlamento o de la Corporación que lo aprobó sin haberlo debatido adecuadamente, y con espíritu guerrero siempre puede clamar en la prensa que es para él una prioridad mejorarlo. Ahí tiene, más acción de gobierno. Si sale bien, estará años diciendo que gracias a él se transformó no sé qué realidad.

Ejemplos tenemos miles. Si hoy usted desea abrir un local de libre concurrencia, es decir, un negocio cara al público, y le diseñan un proyecto acorde a la normativa autonómica, que es lo que se espera que haga su arquitecto, posiblemente no pueda asumir los costes. Cuando vaya a pedirle clemencia al técnico de urbanismo, observará que la casa consistorial no cumple ni la mitad de los aspectos que a usted le exigen bajo pena de cese forzado de actividad. Ahí tiene. Un instrumento de poder en manos de un alcalde y un intento de cambiar una realidad a través de una acción en el Parlamento de Galicia. ¿Y nosotros? Indignados.

**Un nuevo modelo de gestión**

# La oportunidad del gobierno abierto

**JUAN FREIRE**

Universidad da Coruña

**E**stos días se discute cómo reducir el coste del funcionamiento de la Administración pública en España, sin embargo el verdadero problema no está en el debate: la calidad y pertinencia de los servicios que los gobiernos prestan a los ciudadanos. Por fortuna, en paralelo, el concepto de gobierno abierto (*open government*) gana relevancia y puede ayudar a mejorar la gestión pública con un coste inferior al de los modelos convencionales. Pero no nos engañemos, los gobiernos están aceptando su apertura por obligación, porque la tecnología digital y la nueva cultura que se está instalando en la sociedad lo hacen inevitable. Una estrategia de gobierno abierto debe trabajar en dos frentes: incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; y desarrollar métodos y procesos para incrementar la participación ciudadana al tiempo que esta evoluciona hacia modelos más autónomos y propositivos (y no solo basados en la crítica o la consulta sobre proyectos ya cerrados). Las consecuencias de estos cambios deberían ser mejoras en la gestión y en la toma de decisiones de modo que los gobiernos se centren en los problemas significativos para la ciudadanía y los resuelvan de modo eficiente e innovador. Un gobierno abierto es el que hace transparente su información, sus procesos y sus mecanismos de toma de decisiones a la vez que incorpora a la ciudadanía como agente activo en la gobernanza. Abrir datos e información, crear procesos de participación, codiseñar servicios públicos, generar espacios de autonomía para los colectivos ciudadanos, incorporar los proyectos pensados y gestionados desde la ciudadanía en el gobierno...

son algunos de los elementos básicos de una estrategia de gobierno abierto.

La tecnología facilita los procesos de apertura al permitir el acceso y reutilización de datos e información por los ciudadanos y organizaciones cívicas, pero no es este un proceso tecnológico. Al contrario, es un cambio radical de la cultura de gestores y políticos y del modelo de relación con los ciudadanos. Las iniciativas de datos abiertos juegan un papel cada vez más importante; los ciudadanos ya no necesitan «información» (interpretaciones que hacen las propias Administraciones de su gestión a partir de los datos crudos), pueden desarrollar herramientas que usen esos datos. Numerosas ciudades de todo el mundo, y Nueva York es un ejemplo paradigmático, están aprovechando la potencia creativa de diseñadores, programadores, activistas o analistas para desarrollar nuevos usos (que van del control de la eficiencia en la gestión a aplicaciones para mejorar el tráfico o diseñar espacios públicos) a partir de datos que hasta hace poco solo eran accesibles por funcionarios. Para estos fines, los gobiernos pueden copiar lo que han hecho la mayor parte de las grandes empresas en los últimos años desmantelando sus departamentos de I+D para centrarse en procesos de innovación abierta y con sus usuarios. Estas empresas lo hicieron primero para reducir los elevados costes que necesita la innovación endógena, pero al poco tiempo descubrieron que los productos y servicios que se creaban de forma abierta eran mucho más innovadores y atractivos para el mercado. En el caso de los gobiernos cuentan con un reto adicional, dado que deben enfrentarse a sus propias estructuras organizativas, rígidas y jerárquicas, que son la principal barrera para el cambio de modelo.

**Las trabas de la burocracia**

# Intolerable

**SOFÍA VÁZQUEZ**

**L**a eficacia de las Administraciones queda anulada por el exceso de burocracia que existe en cada una de ellas —aunque bien es cierto que en unas más que en otras, y estas otras suelen estar relacionadas con el cobro de tributos o de cotizaciones—. Montar una empresa es incluso hoy, cuando las cifras del paro rozan ya los cinco millones de desempleados, un tortuoso camino de cumplimentación de permisos y solicitudes en ventanillas de ayuntamientos, autonomías, Administración central y europea. La cuestión puede complicarse si el administrado tiene que acudir a esa llamada «administración paralela», integrada por 477 entidades dependientes del Estado y 2.181, de las comunidades autónomas.

El «vuelva usted mañana» existe y ha hecho que grandes proyectos inversores se adormezcan indefinidamente o simplemente mueran. Y mueran de la misma manera que las empresas que están pendientes de aclaraciones entre dos Administraciones de distinto signo. Pongamos ejemplos. El primer órdago para que Mitsubishi apostase por Vigo en la instalación de su fábrica de baterías naufragó definitivamente con la ola del gran desastre de Fukushima. El tsunami zanjó los tiras y aflojas administrativos que tenían que especificar el suelo industrial en el que se podía instalar. Ahora hay puestos al menos cinco proyectos para construir grandes buques en astilleros gallegos. La burocracia entre Madrid y Bruselas no da definido la norma que sustituirá al *tax lease*. La situación es ilógica, injustificable e intolerable.

**Ciudadanos y políticos**

# Las instituciones

**MANUEL MANDIANES**

Antropólogo del CSIC y escritor

**L**as instituciones gozan de muy poco prestigio, y las que menos de todas, las políticas. Se dice en filosofía que «no se deben multiplicar los entes sin necesidad» y hay un montón de instituciones políticas que no sirven para nada a no ser para emplear políticos en decadencia o a punto de retirarse: «cementerios de elefantes», dice la gente. Las dejan estar ahí porque la casta política sabe que un día u otro ellos mismos pueden ir a parar a alguna de ellas.

Las instituciones políticas están cortadas a la medida de la necesidad de la casta política. Los ciudadanos no entienden por qué un político tiene que ser aforado. Todos estamos expuestos a las denuncia de la gente que no nos quiere.

Es convicción general que los candidatos se meten en política para ganarse la vida con el afán de servirse de las instituciones públicas para arreglar sus problemas y favorecer a los suyos. Aunque no roben directamente, malgastan el dinero público en coches lujosos, en baños de película, en despachos faraónicos. Algunos no se cuelgan collares de oro sobre su pecho descamisado, pero se precipitan sobre banquetes pantagruélicos como si nunca hubieran comido caliente. Y lo magnífico es que luego nadie puede pedirles responsabilidades. Dejan deudas millonarias habiendo gastado a mansalva en estupideces y nadie les pide cuentas.

No siempre es verdad aquello de que los pueblos tienen los gobiernos que se merecen. Los pueblos tienen los gobiernos que las leyes les permiten y las leyes están en las manos de los que nos manejan. Todo el mundo sabe que una sociedad necesita una clase dirigente. En nuestro sistema de elecciones, el pueblo está obligado a elegir unos candidatos escogidos por los jefes de partido dentro de listas cerradas; es decir, candidatos impuestos por los dirigentes.

Antes, las instituciones —la escuela, la Iglesia y, más tarde, los partidos— enseñaban y la gente solo aprendía de ellas. La revolución de las tecnologías de la información y la comunicación afecta al proceso de aprendizaje en sí mismo.

La educación moderna fomenta las capacidades cognitivas. La educación ha dejado de estar localizada en la escuela, en la Iglesia o en los partidos; es un continuo vital: formación continua. El que aprende no mantiene una relación vertical con el maestro ni solo con él. La globalización y la teleformación permiten a la persona aprender de quien quiera que cree le puede enseñar algo aunque viva en la otra punta del mundo.

El mundo de las instituciones sociales, tal como se entendió hasta ahora, carece de función y de coherencia interna.

El sujeto se busca la vida como puede. Esto supone un nuevo sistema de actores. Este paso implica la transformación de las instituciones actuales, algo que se llama crisis de la democracia, de la justicia, de la escuela o de la familia. El sujeto defiende para él y para los demás un espacio de libertad gracias al cual el individuo no se verá reducido a sus roles sociales, y no se verá, por lo tanto, enteramente sometido al poder.



La falta de coordinación propicia la existencia en España de 17+1 políticas científicas. FOTO ALBERT OLIVE EFE

**La reforma de la investigación**

## ¿Un sistema público de I+D?

**UXÍO LABARTA**

Profesor de Investigación del CSIC

**A** pesar de los esfuerzos de modernización de la investigación pública en España y de los apoyos financieros que periódicamente han existido, no se han conseguido corregir varios déficit que están limitando la viabilidad de un sólido sistema público de I+D. En primer lugar, la debilidad de las estrategias científicas y tecnológicas: Este déficit ha impedido orientar adecuadamente las capacidades de I+D y sentar las bases para el desarrollo de un sistema público, habiéndose propiciado un mero crecimiento de las actividades de investigación y una desestabilización de los necesarios equilibrios entre la investigación promovida desde la comunidad científica (*bottom-up*) y la investigación estratégica (*top-down*). En segundo lugar, la progresiva participación de los gobiernos de las comunidades autónomas en el esfuerzo en I+D no ha sido acompañada de una adecuada coordinación, lo que ha resultado en un mapa insuficientemente articulado de 17+1 políticas científicas. Otros déficits se dan por la indefinición de las funciones de los Organismos Públicos de Investigación (OPI) y la proliferación de nuevos centros de I+D y de nuevos esquemas organizativos sin la necesaria planificación y coordinación. El predominio de la financiación por proyectos en detrimento de la financiación institucional y el gran peso de la investigación universitaria, muy fragmentada y nada jerarquizada institucionalmente, han desdibujado las capacidades y potencialidades de las instituciones y debilitado al conjunto del sistema público. La debilidad institucional, sobre todo de los OPI, se ha profundizado dada su baja capacidad de crecimiento en recursos humanos, constreñida por la oferta pública de empleo

y el régimen de funcionarios. El personal universitario está exclusivamente asociado a la carga docente, real o ficticia, y en cierto sentido se ha visto beneficiado en su libertad de contratación, pero también constreñido por sus equilibrios de poder interno.

Finalmente, los esquemas y procedimientos de gestión de la I+D sometidos a los procedimientos generales de las Administraciones lastran aspectos específicos de esta gestión.

Los tres ámbitos de actuación que podrían contribuir a consolidar la I+D pública son: 1.º Alcanzar una etapa caracterizada por su desarrollo y articulación en un escenario de confluencia y coordinación de intereses, que necesariamente pasa por un modelo federal de organización y gobernanza.

2.º Avanzar desde un modelo básicamente espontáneo a otro estratégico, fundamentado en objetivos bien definidos y programas integrados de I+D orientados por las estrategias de desarrollo social y económico del país.

3.º Avanzar y dar un salto cualitativo en las estructuras organizativas, financieras y de gestión de la I+D, incluyendo explícitamente las políticas de personal.

En el marco de estas reflexiones, se puede plantear si la nueva Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación garantiza la corrección de los déficits y las necesarias transformaciones. Respecto a una mayor visión estratégica, la nueva Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación ofrece una oportunidad a través de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología. Deja pendiente la reorganización de los OPI, no modifica los esquemas de financiación, independientemente del organismo que se encargue de ello, y definitivamente no resuelve el ámbito del personal para la investigación. La ley ofrece algunos resquicios para abordar en el futuro algunos de los problemas actuales, pero va a depender de la capacidad de análisis de los gestores públicos y de la voluntad política de los gobiernos que continúen su desarrollo.

# Los concellos: un dilema urgente e inevitable

Una deficiente ordenación del territorio atenaza el desarrollo municipal

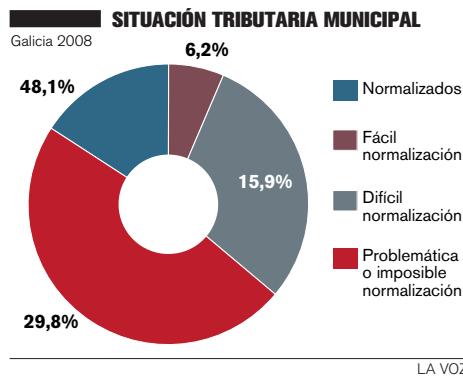
X. ÁLVAREZ CORBACHO

Analizar con racionalidad y sentido común los problemas estructurales de los concellos gallegos, exige rigor, pluralidad de enfoques, confrontación de ideas, así como una voluntad firme para lograr acuerdos sensatos y ajustados que permitan mejorar la situación actual. Estos problemas estructurales son, en general, conocidos: desajustes demográficos, debilidad financiera, deterioros urbanísticos, abandono del desarrollo endógeno y de la necesaria cooperación con actividades agrícolas, ganaderas, forestales, turísticas, etcétera. Escasa sensibilidad para mantener y reforzar conexiones y complicidades permanentes entre el mundo rural y la ciudad.

Pero, ¿qué razones explican esa debilidad tributaria en la gran mayoría de los municipios gallegos? Obtener una respuesta solvente exigió comparar sus cifras —expresadas en euros per cápita y por estratos de población— con cifras medias de municipios similares en las comunidades autónomas y en el conjunto de España, analizando a su vez el comportamiento de cuatro factores relevantes. Uno es conocer la capacidad fiscal de los ciudadanos en cada municipio gallego. Otro fue verificar el esfuerzo fiscal practicado por los gobiernos municipales a través de su capacidad normativa. El tercer factor considera las deficiencias en la gestión tributaria municipal. Por último, se analizan los efectos de las subvenciones recibidas en el nivel de los tributos municipales. Los resultados fueron contundentes. Las subvenciones y convenios son el factor decisivo que explican la fuerte inhibición tributaria de nuestros municipios. Y si a ello le añadimos los efectos de un esfuerzo fiscal reducido y una gestión deficiente, tendremos un diagnóstico preciso de esta lamentable situación.

## Las subvenciones explican la inhibición tributaria de los municipios

butos que pagan los vecinos o contribuyentes con residencia en el municipio. Otros son los ingresos por transferencias y subvenciones procedentes de Administraciones distintas. Finalmente, están los recursos que tienen su origen en el endeudamiento. Estos tres bloques de ingresos explican en la práctica el presupuesto municipal. Pues bien, si los tributos propios son raquíticos y los ingresos por deuda también (ya sea por pru-



## Cambios drásticos en la política y las instituciones

Las consecuencias de estos hechos son dramáticas y deberían exigir cambios drásticos en las políticas y en las instituciones locales. Pero la comunidad gallega nunca diseñó medidas específicas para corregir estos problemas y las diputaciones provinciales, gobernadas por electos municipales, no por agentes extraños, parecen disfrutar con la discriminación y el descrédito municipal selectivo. La obsesiva reproducción política y la subordinación institucional generan en nuestro país estas y otras consecuencias.

Las opciones, pues, parecen claras. O seguimos insensibles a este deterioro institucional acelerado y extensivo o se acaban con valentía y rigor los cambios necesarios que precisa el mapa municipal gallego —con la prudencia y cuidados que tal proceso exige— para corregir sus desajustes vigentes.

Las razones que fundamentan este cambio son poderosas, pero las inercias, los miedos y los intereses en juego, también. Hacemos votos para que en la resolución de este dilema triunfe la inteligencia.

## Hacia un nuevo concepto de la Administración local

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS

Profesor de Ciencias Políticas

**C**reada hace siglo y medio, en el marco de una política liberal modernizadora y jacobina, la Administración local española se conformó como una cuadruplicación objetiva del territorio que estaba destinada a servir de marco al poder de proximidad y a la relación de los ciudadanos con la Administración y el poder. Para complementar este trabajo, la misma ideología liberal inspiró la creación de las provincias y sus diputaciones, que concebidas de abajo arriba como asociaciones de municipios, y de arriba abajo como departamentos operativos del poder central, conformaban una estructura territorial pensada para erradicar todos los poderes intermedios que —como pálidos reflejos de una sociedad estamental— trataban de encontrar huecos y oportunidades en el nuevo Estado.

Como consecuencia de este enfoque, tanto las provincias como los municipios fueron diseñados desde el principio de coherencia estructural —un territorio identificable, con una comunidad de ciudadanos llamada a gobernarse de modo eficiente y sostenible en el marco competencial que le es propio—, mientras se trataban de erradicar cualesquier otras resonancias de carácter identitario, o de demarcación histórica de señoríos nobiliarios o eclesiásticos, que pudiese empañar la radical innovación del Estado liberal. Esa es la razón por la que los liberales rehusaron la creación de una Administración regional inspirada en los viejos reinos anteriores al Decreto de

Nueva Planta, ya que advertían importantes contradicciones entre el racionalismo liberal y el historicismo regresivo de los conservadores. Pero las cosas han cambiado mucho en el orden demográfico, territorial, económico y administrativo.

La Constitución de 1978 regresó a una modelo descentralizado del Estado que, al crear las comunidades autónomas, llena de contradicciones el modelo liberal de Administración local. En la España de hoy, que tiene descentralizadas la definición y gestión de todas las políticas de proximidad, el hecho de que las comunidades autónomas no puedan reordenar el poder municipal y sus circunscripciones resulta un contrasentido. Y hasta me parece imposible que, habiendo explorado otros horizontes mucho más rupturistas y esenciales, como la soberanía fiscal y el derecho de autodeterminación, el Estatuto de Cataluña y las proposiciones de reforma del Estatuto vasco no hayan planteado una redefinición constitucional de la Administración local, ya que no hay ninguna razón objetiva para que los ayuntamientos y las diputaciones mantengan la estructura estatal uniforme que era lógica para los reformistas liberales.

Una urgente revisión del Estatuto de Galicia debería plantear, junto al problema de la financiación y la ordenación del territorio, la refundación de una Administración local basada en la eficiencia. Y para ello, más que inventar nuevas figuras, hay que apostar por una nueva planta municipal. Con ello se sentarían las bases de un sistema competencial que haría innecesarias las diputaciones, y se abriría paso a una nueva forma de gestión que ya parece inaplazable.

# ¿Quién pagará la factura?

**SANTIAGO REY FERNÁNDEZ-LATORRE**

Presidente y editor de La Voz de Galicia

**GRANDES  
DEBATES  
DEL SIGLO  
XXI**

Noqueadas por la crisis económica y por la nefasta gestión de sus políticos, Europa vive las horas más amargas que le hayan tocado en tiempo de paz, mientras España se precipita a la convulsión social, azotada por los peores presagios. El número infame de cinco millones de parados, la destrucción inexorable de incontables empresas y el arrasamiento de las condiciones de vida de todos los ciudadanos son solo la primera parte de la costosa factura que la clase política quiere obligarnos a pagar.

Ante semejante bajada a los infiernos, es imposible permanecer callado o asistir pasivamente impertérito a la consagración de la mayor equivocación que hayamos vivido en la historia reciente de nuestro país. Por eso es preciso sacudir las conciencias; sobre todo, las de los que están obligados a reaccionar ya, aunque eluden un día sí y otro también sus propias responsabilidades.

Son responsables, desde luego, por omisión, porque han incumplido su deber de devolver la confianza a las empresas, hacer fluir el crédito, rebajar las cargas y favorecer urgentemente la adaptación al nuevo escenario económico salido de la recesión.

Y son responsables por acción, porque han cargado al país con una estructura insostenible. Si en momentos de bonanza económica el coste de la Administración —lujoso y redundante— solo puede tacharse de verdadero despilfarro, en tiempos críticos como los que vivimos semejante dispendio se vuelve cícuta contra el interés público.

Son los impuestos de los contribuyentes los que tienen que proveer los opulentos presupuestos de un entramado de instituciones, organismos y entes públicos que se pisan las competencias y apenas aportan en muchos casos más que laberíntica burocracia, costosa lentitud y exasperante dificultad.

Algunas, como las diputaciones, ya se han mostrado perfectamente suprimibles, pero nadie parece dispuesto a dar el paso de refundir municipios y eliminarlas. Mientras los pequeños ayuntamientos se vuelven incapaces de asumir los gastos de funcionamiento, los organismos provinciales gallegos suman cada año cerca de 600 millones de euros (cien mil millones de pesetas) de presupuesto. Si su función radica, precisamente, en asistir a los entes locales, la inviabilidad de decenas de estos demuestra que algo falla en la arquitectura política del país.

No menos ininteligible es la proliferación, a cargo de nuestros impuestos, de las televisiones

autonómicas. Cataluña tiene ocho canales, 1.995 empleados y 481 millones de presupuesto (bastante más que las tres universidades gallegas). Andalucía dispone de dos canales, 1.630 trabajadores y 239 millones de presupuesto. Y Galicia, con una población mucho más reducida, cuenta también con dos canales de TV y tres de radio, 920 empleados y un coste anual de 107 millones. Los que aún sostienen que cada comunidad necesita desarrollar con cargo al erario este supuesto servicio público tienen muy difícil sustentar su opinión en términos racionales si reparan en que, para mantenerlo, los bolsillos de los españoles deben aportar cinco millones de euros (ochocientos treinta millones de pesetas) cada día del año. Hoy, por ejemplo. Y mañana.

A la vista de estas cifras, meramente indicativas del problema de fondo, resulta evidente la grave contradicción que se ha establecido entre la angustiosa situación económica de millones de personas y los aires de derroche en que se han instalado los actores del sistema político. Difícilmente cabe esperar del inoperante Senado (55 millones de presupuesto), de los diecisiete parlamentos o cortes regionales (392 millones) o de los trece defensores del pueblo autonómicos más el del Estado (aproximadamente, 50 millones en total) que vengan a arreglar el absurdo del que forman parte, y que o bien han

consentido o bien han contribuido a engrandecer. La hipertrofia de las administraciones ha traído también como consecuencia el gigantismo en el número de funcionarios que deben servirlas. Nada menos que 2,6 millones de empleados públicos se cuentan en total en España, lo que coloca al país en la quinta posición de la Unión Europea, tras Francia, Alemania, Polonia e Italia. En Galicia, la suma de los trabajadores de todas las administraciones públicas alcanza las 154.000 personas, lo que supone un funcionario por cada dieciocho habitantes. El ratio es indicativo de lo imbricado que está el sector público en la sociedad gallega. Pero, lamentablemente, eso no se ha traducido hasta ahora en alguna ventaja competitiva para Galicia.

Ciertamente, desde la Xunta, que tiene en sus nóminas a cerca de 90.000 personas, empiezan a tomarse algunas medidas para intentar hacer más eficiente la Administración. Ha sido la primera en recortar presupuestos, fijarse un techo de gasto y poner coto en campos como la sanidad y la educación, servicios evidentemente básicos en un Estado social, pero cuyo coste exorbitado amenaza con llevar al crac a todo el sistema. Por eso, por racionalizar y salvar lo verdaderamente importante, es preciso poner fin a los innumerables gastos superfluos que aquí y en el resto de España saquean las carteras de los contribuyentes. Basta

ver el mayestático adefesio del monte Gaiás, cuya factura, aún sin terminar, ya se acerca peligrosamente a los cincuenta mil millones de pesetas. O lo que gasta la

Xunta en alquileres de sedes, oficinas y ventanillas. Crecen como setas en Santiago y se replican por toda Galicia, sin que tal despliegue físico —en la era de la comunicación electrónica—, redunde en facilidad de gestión para el ciudadano.

Pero, si queda mucho por ahorrar y racionalizar en Galicia, es todavía más exasperante el callejón sin salida en que se ha introducido España, con gastos y deudas financieras desmedidas en todas las comunidades autónomas. La clase política, con su impericia y sus intereses, ha creado un monstruo que nos ha llevado al borde mismo de la quiebra.

Quienes han lucido en los últimos años el oropel del mando, sea en las comunidades autónomas o en el Gobierno de España, han embrionario sus nombres con el peor servicio que se podía dar a sus ciudadanos. Estos, como es habitual, pagan con sus impuestos y su empobrecimiento los platos rotos. Pero aquellos que nos condujeron hasta aquí alguna factura tendrán que abonar.



ILUSTRACIÓN CANICOBIA

ESTE NÚMERO DEL ESPECIAL GRANDES DEBATES DEL SIGLO XXI HA SIDO REALIZADO CON LAS APORTACIONES DE:

Xosé Luís Barreiro Rivas, Mario Beramendi, José Carlos Bermejo, Roberto L. Blanco Valdés, Pilar Canicoba, Ignacio Carballo, María Cedrón, Enrique Clemente, X. Álvarez Corbacho, Fernando Díz-Lois, Juan Freire, Fernando Hidalgo, Uxío Labarta, Alexia López, Leandro, Manuel Mandianes, Manuela Mariño, Juan Carlos Martínez, José Luis Meilán Gil, Benito Ordóñez, Diego Pérez, Ventura Pérez Mariño, Pinto & Chinto, Luís Pousa, Santiago Rey Fernández-Latorre, Miguel Ángel Rodríguez, José Manuel Rubín, Venancio Salcines, Domingos Sampedro, Sofía Vázquez y Xosé Luís Vilera.