



CORTES GENERALES  
**DIARIO DE SESIONES DEL  
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

**COMISIONES**

Año 2018

XII LEGISLATURA

Núm. 431

Pág. 1

**PARA LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN  
DEL ESTADO AUTONÓMICO**

**PRESIDENCIA DEL EXCMO. SR. D. JOSÉ ENRIQUE SERRANO  
MARTÍNEZ**

Sesión núm. 6

**celebrada el jueves 15 de febrero de 2018**

Página

**ORDEN DEL DÍA:**

**Comparecencias en relación con la evaluación y la modernización del Estado autonómico. Por acuerdo de la Comisión de evaluación y la modernización del Estado autonómico:**

— Del señor presidente del Consejo Económico y Social, CES (Peña Pinto). (Número de expediente 212/001136) .....	2
— Del señor director del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (Arenilla Sáez). (Número de expediente 212/001137) .....	10
Corrección de error .....	26

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 2

Se abre la sesión a las cuatro y cinco minutos de la tarde.

### COMPARENCIAS EN RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO. POR ACUERDO DE LA COMISIÓN DE EVALUACIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO:

— DEL SEÑOR PRESIDENTE DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, CES (PEÑA PINTO). (Número de expediente 212/001136).

El señor **PRESIDENTE**: Se abre la sesión.

Señorías, buenas tardes. Es la sexta sesión de esta Comisión. Tendremos dos comparencias, la primera de ellas protagonizada por don Marcos Peña, presidente del Consejo Económico y Social, a quien doy la bienvenida y la palabra para que exponga cuanto a su juicio resulte de interés para los trabajos que esta Comisión tiene encomendados.

El señor **PRESIDENTE DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, CES** (Peña Pinto): Presidente, señorías, lo primero que quiero hacer es expresar mi gratitud, ya que es un honor personal e institucional comparecer. Yo asisto aquí como presidente del Consejo Económico y Social, que es el más alto órgano consultivo en materia social, económica y laboral del Gobierno. Es una representación cabal de la sociedad española, ya que ahí están representados los representantes de los trabajadores, de los empresarios y de la sociedad civil organizada, como la economía social, los consumidores y usuarios, la agricultura y la pesca, etcétera. Además, tiene como elemento definidor la ambición de trabajar a través del entendimiento, del consenso, siendo así que la mayoría de nuestras actuaciones, informes, dictámenes, etcétera, gozan de una mayoría que ronda casi el cien por cien. Por lo tanto, aquello que exponga aquí va a ser una especie de diagnóstico concertado del mínimo común denominador que sobre estos temas piensa esa parte de nuestra sociedad. Esa parte de nuestra sociedad que es la que hace cosas, la que trabaja, la que aporta el sustento para la convivencia y el bienestar.

Nuestra conexión constitucional es poderosa porque en nuestra ley fundacional de 1991 dice que nacemos para dar cumplimiento a la obligación constitucional de favorecer y promover la participación, es decir, somos un órgano de democracia participativa, a través del cual participan estos representantes de la sociedad en la cosa pública. Y tenemos una relación de confort bastante significativa con lo que nuestra Constitución significa. Entendemos que en estos temas que nos preocupan, estos temas económicos, sociales y laborales, la Constitución española es un texto de progreso difícilmente mejorable en nuestro mundo.

Para lo que estamos hablando, creo que debo partir de un informe importante para nosotros que hicimos en el año 2000. Han pasado ya dieciocho años. Hablando de desarrollo autonómico, el informe se llamaba De unidad de mercado y de cohesión social. Este informe era tanto un diagnóstico, como una especie de guía de trabajo. El diagnóstico que quizás sea lo sustantivo era el siguiente. Considerábamos que el artículo 1 de nuestra Constitución, cuando se define a España como un Estado social y democrático de derecho, no es un artículo que diseñe un término declarativo, ornamental; es un pilar constitucional básico que repercute en todo el orden político y económico. Es decir, todo el orden político y económico de nuestro país tiene que perseguir que España sea una democracia social y de derecho. En el bloque esencial de constitucionalidad la cohesión social es un elemento determinante, definidor y la cohesión social tiene una doble dimensión: la cohesión social y la cohesión territorial; el binomio cohesión e igualdad. Eso pensamos nosotros que es lo que debe determinar la política pública.

Al hilo de ello, en ese informe, hicimos cuarenta y dos conclusiones. Una de estas conclusiones a las que llegamos hace dieciocho años, que yo creo que es explicativa de lo que estamos hablando, es la siguiente: Es necesario arbitrar el procedimiento que institucionalice la concertación y la coordinación de todos los centros de poder, de modo que se active de forma colegiada para garantizar el objetivo común de armonizar los diferentes intereses y de salvaguardar la unidad de mercado y la cohesión social. Aparecen ya las palabras concertación y coordinación como indicadores de elementos imprescindibles para conseguir algo que no está del todo conseguido, que es la cohesión social y la unidad, que es la cohesión territorial. Al hilo de esta conclusión y este diagnóstico —insisto, concertado, es decir, es un mínimo común denominador de lo que piensan los agentes sociales y económicos en nuestro país—, decíamos: La Constitución establece unos principios esenciales que se orientan hacia la cohesión y que para alcanzarla es menester la aplicación de políticas públicas que se compadezcan con este objetivo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 3

pretendido, el de la cohesión, de su doble dimensión, social y territorial. Identificamos catorce políticas públicas que considerábamos que eran de interés para alcanzar este objetivo y a partir del año 2000 iniciamos un trabajo que consistía en la elaboración de informes que tenían que ver con esto de lo que estamos hablando, como pueden ser sanidad, medio ambiente, educación y capital humano, creación de empresas, investigación, o quizás el último de hace menos un mes, el de vertebración rural en España, que no vamos a comentar, pero cuya importancia respecto al despoblamiento es significativa.

En todos estos informes estuvimos examinando aquello que más nos importaba, porque nosotros considerábamos que todo esto promovía la cohesión y que la cohesión era un elemento determinante para la eficiencia del sistema, para la competitividad. La escalada era: Constitución española, cohesión, competitividad. ¿Y esto cómo funcionaba en las distintas áreas que veníamos estudiando desde entonces y seguimos estudiando? De ellos sale una conclusión primera e impertinente repetida en cada uno de los temas objeto de estudios, que son los defectos de coordinación, los defectos de ausencia de codecisión y de ausencia de información. La ausencia de información no es algo menor, porque entorpece todo el proceso evaluativo y la ausencia de evaluación impide ajustar la política a la realidad y a lo pretendido. Es decir, que en todos los asuntos que realmente nos interesan, aquellos asuntos que tienen que ver con los bienes públicos constitucionalmente protegidos, destacamos una ausencia de colaboración institucional; una ausencia de colaboración institucional no inocente, que afecta a la propia eficiencia de cada sistema que sea objeto de examen.

Ahí damos un paso siguiente. ¿Y esto, que afecta a la eficiencia, qué significa? Para ello no me remito a estos informes específicos, me remito a la memoria anual, socioeconómica y laboral que el CES viene legalmente obligado a elaborar cada año y que la próxima será la vigésimo quinta. En dicha memoria año tras año se pone de manifiesto que los índices de dispersión y de divergencia en nuestro país no se reducen, quizás vayan a peor, porque la divergencia aumenta en nuestro país. Los ejemplos podrían ser numerosísimos y todos los sabemos. Este es un país cuyo PIB per cápita está en una horquilla que va del 60 % al 140 %. Este es un país en el que el desempleo puede triplicar su dimensión entre una comunidad y otra. Este es un país donde el gasto sanitario por persona al año puede oscilar entre los 1600 euros y los 1000 euros. Este es un país donde el salario de inserción, la renta mínima básica puede oscilar de los 700 a los 300 euros. Es una divergencia real, que —insisto— no se corrige. Quizás podría decirse que esto es lo que identifica la pluriculturalidad de España; esta divergencia que es menester, que es obligatorio, constitucionalmente reducir y aliviar.

Les hablaba de que la conexión entre la Constitución y nosotros, lo que yo represento, el CES, era poderosa y que estamos a gusto en ese espacio constitucional, que era un espacio de confort. Les decía que a la postre dentro de lo que es la redacción constitucional hay unos principios que se orientan hacia la cohesión. Los poderes públicos vienen obligados a aplicar políticas que alcancen este objetivo y son poderes públicos participados, en el sentido de lo que aquí ahora me interesa están llamados a participar. ¿Por qué? Porque el artículo 7 de nuestra Constitución —quiero recordarlo, porque no se suele recordar—, como es obvio, está entre los artículos 6 y 8. Estos últimos artículos se refieren al ejército y a los partidos políticos y el artículo 7 se refiere a los sindicatos. Esa es la jerarquía que la Constitución da a los sindicatos y a las organizaciones empresariales. Este artículo dice algo que es de interés: que no representan exclusivamente los intereses de sus afiliaciones, que representan y promueven intereses sociales y económicos nacionales, *ergo*, son sujetos constitucionales, comprometidos, por tanto, a la participación de esta gobernanza que alcance la cohesión. Estos sujetos que ahora a mí me interesan que son los sindicatos y las patronales gozan de lo que podríamos llamar una doble dimensión: representan intereses, haciéndolo de manera tangible porque se puede medir la representación, pero, a la vez, transforman la realidad a través de la negociación, del compromiso.

Aquí entra otro artículo de la Constitución muy afín que es el artículo 37, que viene a decirnos que la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva, así como la fuerza vinculante de los convenios. No dice la Constitución que la ley regulará la negociación colectiva, sino que la garantizará, es decir, es un derecho armado; la garantiza y debe ser vinculante y debe ser vinculante para participar en el compromiso de cohesión social y territorial. Yo no conozco —insisto— una Constitución que en estos temas, que a mí particularmente me son tan afines por oficio y por biografía, sea más progresista que la nuestra, más defendible que la nuestra.

Yo soy consciente de que en los últimos cuarenta años han pasado muchísimas cosas, ha habido lo que llaman los entendidos un cambio categorial. Al hilo de la globalización y de la revolución tecnológica han aparecido fenómenos muy complicados: robotización, uberización, digitalización, la escisión entre el

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 4

poder político y poder económico, la bomba demográfica... Eso evidentemente diseña una situación muy compleja, muy difícil de gobernar y además muy acelerada. Parece que no tenemos tiempo para detenernos y conseguir el equilibrio, todo es muy urgente. Aun así, y siendo cierto que han pasado muchas cosas en estos cuarenta años, creo que el manual de instrucciones constitucional está vigente en lo que a estos temas se refiere, aquello que llamaba Rodrik el código de circulación, un código de circulación razonable. Yo no pienso que sea un código de circulación que esté mal diseñado.

Aunque sea mínimamente, porque tampoco me soporta la autoridad para opinar mucho sobre ello, quisiera hacer alguna consideración sobre la reforma que tendríamos que hacer. Para la casa a la que represento la reforma adecuada obviamente es aquella reforma que promueva la igualdad y fortalezca la cohesión; no sería discutible. Siempre que hablamos de reforma hay una cosa que es vital recordarlo. Comentaba Safranski que la verdad se encuentra en el procedimiento de búsqueda. El procedimiento de reforma es mucho más importante que la reforma y este es el primer elemento esencial en todo proceso de reforma, máxime en un proceso como el que ahora nos ocupa, que exige una mayoría tan cualificada. Mi primer objetivo es alcanzar la mayoría porque sin mayoría no hay existencia, la mayoría es previa a la existencia. Ahí existe el esfuerzo del mínimo común denominador, aquello que llamamos los clásicos del consenso, el equilibrio armónico de frustraciones mutuas. Para ello un asunto que es obvio y que es inicial es la delimitación del problema. Ningún problema se puede resolver si no está delimitado. La palabra delimitación, en este caso, tiene un doble significado. Hay que marcar el perímetro, pero también que hay delimitar las ambiciones. El exceso de expectativas es letal para conseguir un acuerdo porque la reforma no es un texto académico inatacable y perfectamente elaborado, es otra cosa, es una cosa más complicada evidentemente, que tiene que responder a esas varias preguntas: ¿qué me sobra y qué me falta? Esto que tengo yo, ¿en qué me entorpece? ¿Y qué no me ofrecen? ¿Qué podría tener que me resultara a mí más útil?

Evidentemente, no venía aquí a dar una clase a nadie porque me horroriza y mucho menos hacer de experto, que tampoco me satisface gran cosa. Yo querría acabar recordando a una persona, a quien tengo bastante aprecio, que es Javier Gomá, que venía decir que no cabe reformar desde la desafección. Es decir, la indignación y la reforma forman un maridaje difícilmente compatible. La reforma parte de la afección, de la pertenencia. Yo sinceramente creo que nosotros tenemos que estar orgullosos, al menos tímidamente orgullosos, de lo nuestro y de nuestra Constitución; una Constitución que selló un armisticio entre los españoles. Recuerdo entonces una frase de Enrique Tierno que venía a decir: Nosotros no hemos sido elegidos para hacer una Constitución; nosotros hemos sido elegidos para restañar heridas nacionales.

¿Y después qué pasó? Pasó que poco a poco, en cuarenta años, nos hemos ido dando cuenta que armisticio y bienestar conjugaban, y conjugaban bastante bien. Hacer un repaso de lo que ha pasado en España en estos cuarenta años es saludable. El índice de esperanza de vida se ha incrementado casi en diez años, que no es poco. Nosotros teníamos dos médicos por cada mil habitantes, ahora tenemos casi cinco. Hemos cuadruplicado el gasto en educación. Una pensión era de 70 euros de media, la pensión media de 2017 es de 1332 euros, y la cobraban cuatro millones de personas, hoy la cobran nueve millones y medio. En 1978 se perdían en España ciento veinte millones de horas de trabajo por huelga. Ahora que todo es tan complicado, tan difícil, tan crítico, no llegan a dos millones las horas de trabajo perdidas por huelga. Dentro de la crisis que padecemos, trabajan en España seis millones más que entonces. No está mal. No es que haya que restañar ahora heridas, porque en nuestro país las heridas —no debemos olvidarlo— están restañadas, sino que hay que hacer un pequeño esfuerzo por provocar el afecto y la pertenencia a la Constitución y a lo que ella ha conseguido. Obviamente habrá que estar comprometido no en restañar heridas, sino en promover la convivencia y en aliviar el malestar, que a la postre es la única función de la política. Lo único que hemos inventado para aliviar el malestar —y bien inventado está— han sido las pensiones, la sanidad y la educación. Esto habrá que blindarlo, protegerlo, quererlo y defenderlo. Uno tiene la sensación de que todo ello se consigue mejor desde la cohesión que desde la diferencia o desde las identidades distintas.

Repito que ha sido un placer comentarles lo que hace la casa que presido —¡ay de mí!— desde hace casi doce años y lo que pensamos y pienso sobre estos temas.

Muchas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Peña.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 5

Comienza ahora el turno de intervenciones en nombre de los grupos presentes en la Comisión. Por el Grupo Socialista, tiene la palabra la señora Hernanz.

La señora **HERNANZ COSTA**: Gracias, señor presidente.

Gracias, señor Peña. Permítame decirle que somos los miembros de esta Comisión los que estamos honrados por su presencia y muy agradecidos por su intervención, que para el Grupo Parlamentario Socialista es muy trascendente en un doble sentido. Por una parte, evidentemente, porque la propia naturaleza del órgano que preside, como alto órgano consultivo del Gobierno en materia económica, social y laboral, así como por la presencia del CES en las diferentes comunidades autónomas, desde su creación en el año 1991, es la de un observador privilegiado del desarrollo legislativo, de la plasmación práctica de nuestro Estado descentralizado en materias fundamentales para la vertebración social y económica de nuestro país. Creo que debe saber cuál ha sido el efecto de esa descentralización sobre las condiciones de vida y el bienestar de los ciudadanos, por una parte, por el cargo que ocupa y, por otra, por su propio perfil como mediador y negociador de reconocido prestigio, así como conocedor de la necesidad de la búsqueda de acuerdos y de consensos. Este perfil se plasma en el propio saludo institucional que dirige desde la página del CES y que encabeza con una frase en la que resalta la necesidad del diálogo permanente, la persecución de puntos de encuentro y la obligatoria aplicación de la tolerancia, que seguro que le hace comprender, señor Peña, la difícil tarea que encaramos los miembros de esta Comisión.

Desde luego, compartimos que en los últimos cuarenta años se han producido transformaciones radicales en nuestro país y, desde luego, un importantísimo aumento del bienestar en cuanto a las coberturas sociales, a los derechos y a las libertades. Los socialistas no tenemos ninguna duda de que gran parte de esa evolución se la debemos a nuestro texto constitucional y de que también está ligado íntimamente con la consolidación y el desarrollo del Estado autonómico. Sin embargo, también creemos firmemente que ha llegado el momento de realizar una evaluación de su funcionamiento a fin de identificar las oportunidades de mejora, mediante la introducción de elementos de refuerzo de la coordinación, colaboración y transparencia, que nos permitan alcanzar el que debe ser nuestro objetivo único, que es la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través de los servicios que reciben de las distintas administraciones y que deben estar marcados por los criterios de suficiencia, calidad y equidad.

Estamos convencidos, como he dicho, de que el CES es un observador privilegiado para evaluar algunas de las políticas fundamentales para la vertebración social de nuestro país, la sanidad, la educación, los servicios sociales o el derecho al trabajo, y por ello nos parece importante su punto de vista. Al hilo de su intervención, quiero plantearle un par de cuestiones. Ya he dicho que el respeto, el reconocimiento y el apego del Partido Socialista a la Constitución es absoluto, pero también creo que tenemos que reconocer que la España de 2018 no es la misma que la de 1978, y que precisamente para facilitar ese apego de la sociedad a nuestro texto constitucional deben realizarse algunas reformas que permitan que dé respuesta a los problemas actuales. Mencionaba el compareciente, por ejemplo, el derecho a la negociación colectiva del artículo 37, y quiero mencionar la suficiencia de las pensiones o el propio modelo territorial, que son cuestiones que evidencian cómo aquellos principios o criterios que estaban recogidos en la Constitución, a veces, con el paso del tiempo, no conseguimos que sean efectivos en la realidad actual. Por tanto, reconociendo este modelo como de éxito, creemos que son necesarios algunos cambios que ayudarían que se adaptara mejor a la realidad social. Por ejemplo, cómo se puede ampliar, para garantizar su efectividad, el ámbito de concreción de algunos de los derechos que han sido mencionados por el compareciente, y que en la realidad vemos que se ven disminuidos o, a veces, como la propia negociación colectiva, casi desaparecidos. También nos gustaría conocer cómo se pueden garantizar instrumentos de coordinación que hagan que esos servicios, que son el objetivo último de las administraciones, lleguen a los ciudadanos con equidad y suficiencia.

Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señora Hernanz.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Prendes.

El señor **PRENDES PRENDES**: Gracias, señor presidente.

Señor Peña, quiero agradecerle su presencia en esta Comisión y sus aportaciones. Tengo que decirle que mi grupo está muy en la línea de lo que usted ha expresado en esta comparecencia, en esa defensa de la cohesión social que, en buena medida, está vinculada a la cohesión territorial, que es algo que nos ocupa hoy aquí. Repito que estamos muy en esa línea. Entendemos que hay unos derechos básicos que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 6

hay que garantizar en el conjunto del territorio nacional y que las diferencias territoriales en ningún caso pueden comprometer esa igualdad de derechos entre todos los ciudadanos españoles. En ese sentido, mi partido hace suya la apuesta que usted hace desde la institución que preside, que concreta de forma expresa en blindar las pensiones, la sanidad y la educación, diciendo que eso se defiende mejor desde la cohesión que desde la exaltación de las identidades distintas o diferentes.

La institución que usted preside fomenta el diálogo y el acuerdo; es un espacio de diálogo constitucionalizado entre los agentes económicos y sociales de nuestro país, que viene de la mano de ese Estado social y democrático de derecho al que usted ha hecho referencia y que es algo más que un principio, porque es definidor del Estado que construimos a partir de la Constitución de 1978.

Lo cierto es que estando absolutamente de acuerdo con lo que usted dice, me faltan pocas preguntas por hacer, pero hay una que quisiera hacerle. Como usted sabe, prácticamente en todas las comunidades autónomas han proliferado órganos similares al Consejo Económico y Social que usted preside, de ámbito nacional. Cuando se decide igualar el techo competencial, que la estructura organizativa de las propias comunidades autónomas sea similar, cuando en un principio parecía que no estaba determinado así, sino que han sido los pactos posteriores a los años 1981 y 1992 los que van definiendo esa estructura territorial, también se decide que las comunidades autónomas tengan una organización institucional muy similar y se crean consejos económicos y sociales. No sé si le parece que replicar esos ámbitos de acuerdo entre los agentes económicos y sociales en todas las comunidades autónomas es algo deseable o no o si puede comprometer esa cohesión institucional. Me gustaría que hiciese alguna reflexión al respecto.

Cuando hablamos de estos derechos tan básicos como son las pensiones, la sanidad, la educación, es evidente que están íntimamente ligados a la financiación autonómica, porque un paquete muy importante de las competencias en sanidad y en educación está transferido. Con una financiación insuficiente es posible que no todas las comunidades autónomas puedan garantizar esos grandes servicios públicos del Estado del bienestar en las mismas condiciones. Me gustaría que hiciese algún comentario sobre la financiación de las comunidades autónomas, porque para nosotros es crucial y está ligada a la cohesión social.

Le hago una reflexión en términos muy generales. Estos grandes servicios públicos, la sanidad, la educación, también los servicios sociales —usted ha puesto un ejemplo sobre las rentas básicas que me parece que es lo más palmario, lo más claro de lo que yo le digo—, o son verdaderos servicios públicos nacionales o es posible que no lo sean en el futuro, al menos que no lo sean para todos los españoles. Quisiera saber si usted y el organismo que usted preside comparten esta reflexión y qué le parece lo que le acabo de comentar.

Muchas gracias por sus aportaciones.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Prendes.

Por el Grupo Mixto, en nombre de Unión del Pueblo Navarro, tiene la palabra el señor Alli.

El señor **ALLI MARTÍNEZ**: Muchas gracias.

Al igual que el resto de los portavoces que me han precedido, quiero dar la bienvenida al señor Peña Pinto, presidente del Consejo Económico y Social.

Represento a un partido, Unión del Pueblo Navarro, que tiene dos escaños de los 350 que hay en esta Cámara. Es un partido regionalista, navarro, que defiende una Navarra foral, con régimen de fuero, y esa singularidad del ser colectivo de los navarros, pero también, sin duda, con orgullo de pertenencia a la nación española y, por tanto, a Europa. Compartimos absolutamente el artículo 1. de la Constitución, al que usted se ha referido, que es el que dice que España es un Estado social y democrático de derecho. Asimismo, compartimos, señor Peña, ese valor intrínseco de un Estado democrático de derecho, que es el de la cohesión social y el de la cohesión territorial. Hasta aquí podemos estar de acuerdo.

Yo tenía previsto hacer una intervención, pero después de escuchar al que siempre me precede en esta Comisión me cambia algo el discurso que iba a hacer. Le digo por qué. Por supuesto que un derecho esencial de la sociedad española, como Estado democrático y moderno que es, es la igualdad. ¡Faltaría más! Pero no equivoquemos la igualdad con la uniformidad. Estamos de acuerdo en que todos los españoles, nazcamos donde nazcamos, tenemos que tener unos derechos y unos servicios públicos con igualdad de oportunidades de acceso a los mismos. Pero también quiero decirle que el acceso a esa igualdad no tiene por qué ser uniforme en todas las comunidades. Me explico. Siempre hablamos de la solidaridad, de la aportación desde el fuero, y reitero, desde la humildad de 640 000 orgullosos habitantes navarros y españoles, que siendo la tercera comunidad con menos población somos la cuarta que más

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 7

aporta en ese sistema asimétrico, y tenemos ese orgullo de contribución al gasto común de todos los servicios de los españoles. Si entramos en un debate, al que usted se ha referido, sobre algunos servicios, como la educación, sobre el decalaje que existe en algunas comunidades, no tanto como gasto, porque me gusta decir como inversión social en políticas sociales, en políticas educativas o en políticas sanitarias o de salud del conjunto de los españoles, me gusta apelar a un valor fundamental, que es el de la responsabilidad, tanto en las competencias administrativas como políticas, de las comunidades autónomas y, por tanto, también en la Comunidad Foral de Navarra. Cuando uno es responsable en una comunidad con las competencias transferidas, por esa descentralización que supuso la Constitución española, y con ese anclaje del Fuero Navarro, que está en la disposición adicional primera, lo que tiene que hacer es contribuir al conjunto de los españoles, pero también tiene que ser responsable en la comunidad que gestiona. Pondré un ejemplo para explicarme. En la Comunidad Foral de Navarra, en la que gobernó muchos años Unión del Pueblo Navarro, partido al que pertenezco, se tomó la decisión de no tener una televisión pública, porque se priorizó la inversión educativa, la inversión social y la inversión en el ámbito sanitario frente a otros gastos que otras comunidades sí han hecho, lo que supone minorar la inversión en esos ámbitos tan básicos en un Estado del bienestar como los que acabo de citar.

Veo cuál es su postura, pero quisiera saber qué anclaje ve al Fuero Navarro en la Constitución española. ¿No considera que la contribución de los navarros en solidaridad, colaboración y cooperación con el conjunto de los españoles no está reñida con buscar la igualdad de todos los españoles?

Muchas gracias por su intervención.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Alli.

Por el Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Bermúdez.

El señor **BERMÚDEZ DE CASTRO FERNÁNDEZ**: Gracias, señor presidente.

Muchas gracias, señor Peña, por acudir a esta Comisión y por sus interesantísimas aportaciones. Esta Comisión, como sabe, no tiene por objeto reformar la Constitución —no estamos aquí para eso—, sino hacer una evaluación de nuestro modelo territorial. Creo que esta evaluación es muy importante, porque no se había realizado nunca en sede parlamentaria, al menos con esta sistemática y con esta voluntad, con este ánimo tan exhaustivo. Digo exhaustivo, porque no solo estamos haciendo balance en el ámbito de lo político, aunque quizá en origen existía esa voluntad de ver un poco cómo había evolucionado nuestro modelo territorial en ese aspecto, sino que por la planificación de esta Comisión lo estamos haciendo también, y creo que es muy importante, en el ámbito de lo económico y lo social. Eso nos va a dar una visión muy transversal de lo que va a ser el balance de estos cuarenta años de nuestro modelo territorial. Eso tiene su lógica, porque no se trata solo de conocer en qué medida España ha pasado de ser un país centralizado a estar fuertemente descentralizado, lo importante es saber si ese modelo territorial de una España descentralizada ha contribuido a mejorar el bienestar de los españoles. Eso es lo importante. Por eso me parece muy interesante lo que estamos haciendo con esa evaluación de carácter transversal.

Hemos visto que a algunos que no participan en esta Comisión parece que les interesan más los derechos de los territorios que los de las personas, pero a nosotros no, porque lo que nos importa es que la política y las instituciones estén siempre al servicio del bienestar de las personas. Creo que en ese principio coincidimos con lo que el órgano que usted preside también persigue. Por eso nos han parecido muy interesantes tanto su información como sus reflexiones.

Al fin y a la postre, como se ha recordado aquí, el Consejo Económico y Social es el órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, pero actúa también de observador, de escrutador —si me lo permite— de la evolución de la actividad económica, de sus avances y de sus deficiencias, que también es algo que nosotros queremos evaluar en esta Comisión. De hecho, su memoria anual se ha convertido en lectura obligada para entender el desarrollo y la situación socioeconómica de España. Por eso, a lo largo de estos años, y en cumplimiento de las funciones que le encomienda la Constitución, ha podido evaluar y analizar la colaboración que se ha producido entre el Estado y las comunidades autónomas. En ese ámbito de la planificación económica he entendido que usted es crítico con esa colaboración, que cree que entre el Estado y las diferentes administraciones debería haber mayor coordinación. Por ello, mi primera pregunta es: ¿cree que con carácter general la relación entre el Estado y las comunidades autónomas se ha guiado por los principios de colaboración y participación, o piensa que en algunos momentos ha tenido un carácter, digamos, adversativo? ¿Considera que deben desarrollarse más los principios de colaboración y cooperación entre las diferentes administraciones?

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 8

Por otra parte, el órgano que usted preside ha sido testigo de excepción —creo que lo hemos sido todos los españoles— de la evolución, de los cambios, de los avances que en las últimas décadas ha vivido no solo la economía, sino también el conjunto de la sociedad española. Creo que nadie puede negar que España ha evolucionado mucho, que ha cambiado mucho y, además, lo ha hecho para mejor, y tampoco puede negar nadie que la España constitucional, entendida como un todo, ha sido un factor decisivo para ello. Coincidimos con usted en que el texto de la Constitución es difícilmente mejorable. También pienso que nadie puede negar que en nuestro modelo territorial, como una parte de ese todo de la España constitucional, no solamente no ha sido un obstáculo, no solo no ha entorpecido, sino que necesariamente ha tenido que contribuir al desarrollo económico y a la prosperidad social de España. Es verdad que ese desarrollo económico ha podido producir desequilibrios, de hecho, usted considera que esa distribución de rentas no ha tenido el equilibrio necesario desde el punto de vista territorial.

Es indudable que en estos años se ha producido una mayor igualdad, una mejora en ese principio de cohesión y territorial de España, eso es innegable, pero usted hablaba de que había índices de divergencia que le preocupaban, y ha puesto dos ejemplos. El primero era que el desempleo triplicaba su dimensión en comunidades autónomas, pero convendrá conmigo en que la divergencia aumenta cuando se destruye empleo, cuando se incrementa el paro, y disminuye cuando se produce lo contrario, que es en lo que estamos, en crear empleo e intentar que sea de calidad. El segundo era que el gasto sanitario por persona al año difiere en las comunidades autónomas entre 1600 y 1000 euros. Esto obedece a decisiones políticas, no es un factor que se produzca por casualidad; son decisiones políticas en el ámbito presupuestario, en la gestión de las propias competencias. Yo suelo decir que la política no se mide por discursos, sino por resultados. Pues bien, en aplicación de las prioridades que establece cada Gobierno a la hora de hacer sus presupuestos se dota más o menos a determinadas materias, y por eso son diferentes los resultados en las comunidades autónomas.

En cualquier caso, quisiera hacerle unas preguntas que creo que son importantes. De cara a los próximos años, ¿cuál es la tendencia de convergencia en términos de renta y riqueza, de PIB, entre comunidades autónomas? ¿Cree que podemos reducir esas divergencias y aumentar las convergencias? ¿Cree que las políticas públicas que a ese fin se están llevando a cabo, junto con los fondos de la Unión Europea, están ayudando a reducir desequilibrios y a mejorar la convergencia, o no se está produciendo ese pacto? Si tuviera que resumirlo en uno o dos titulares, ¿qué medidas propondría para mejorar la convergencia?

Le hago las dos últimas preguntas. Se ha referido a esta cuestión diciendo que no tenía tiempo para desarrollarla. Yo pertenezco a una comunidad autónoma, Castilla y León, de la España interior, en la que preocupa mucho un factor, que es el envejecimiento de la población y la despoblación. Recientemente, ustedes han analizado ese factor de despoblación en zonas rurales en un informe titulado *El medio rural y su vertebración social y territorial*. ¿Qué medidas podríamos aplicar para evitar ese factor de despoblación? El envejecimiento también va unido a la esperanza de vida, y afortunadamente en el *ranking* España es el segundo país del mundo en esperanza de vida, aunque eso conlleva envejecimiento, y en las zonas rurales empieza a ser un problema. ¿Cree que la supresión de las diputaciones, como algunos proponen, ayudaría a mejorar las condiciones de vida en el mundo rural o esa situación empeoraría? Última pregunta. ¿Cree usted que el principio de lealtad institucional debería tener una concreta articulación jurídica y en su desarrollo prever mecanismos que garanticen que la gestión competencial sea respetuosa con el marco constitucional y, por tanto, medidas correctoras en caso de una reiterada gestión inadecuada y desleal?

Le doy las gracias por adelantado por sus respuestas.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Bermúdez.

Tiene la palabra el señor Peña para contestar a los grupos lo que estime conveniente.

El señor **PRESIDENTE DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, CES** (Peña Pinto): Muchas gracias, señor presidente.

La verdad es que más que contestar debería compartir, porque no creo que el asunto sea menor. Creo que todos estamos más o menos de acuerdo en lo mismo y preocupados por lo mismo. Con mayores o menores matices, el sentimiento general es común. La diputada socialista ha dicho una cosa que creo que a menudo se nos olvida, mejor dicho, se me olvida, y tengo que profundizar en ello. Es verdad que veo problemas de coordinación en el funcionamiento autonómico, y también lo es que veo que mi país es mucho mejor de lo que era, que el que yo viví. Es un país más laico, más tolerante, más próspero, y lo es

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 9

porque está funcionando el Estado de las autonomías. A menudo se cae en este olvido. La identificación del Estado autonómico se produce solamente en función de los desajustes y no en función de los éxitos. Por tanto, la defensa de la Constitución, es obvio, es la defensa del Estado autonómico. Cuidado, no es algo distinto, porque es parte identitaria de él.

El tema concreto que creo que a todos preocupa, porque ha salido en su intervención y en la de casi todas sus señorías, son los instrumentos tendentes a favorecer la coordinación y la colaboración. Este es un asunto un poco complicado, casi deberíamos comenzar con la clásica afirmación de Marx de que el derecho va a la zaga de la realidad. Aquí lo importante es la realidad y no el derecho; lo importante es la voluntad política de personas y grupos de colaboración.

Se ha hablado de que aquí estamos para evaluar. Es obvio. Esto es fundamental, porque es el instrumento imprescindible para cualquier tipo de mejora; si no sabemos de dónde venimos, es imposible saber a dónde vamos. La evaluación es muy difícil por los defectos de información; incluso en temas sobre los que todos creemos que sabemos de lo que hablamos, es difícil. Es difícil hablar de dependencia, de desahucios, porque los datos no son concretos, son complicados. Creo que esa información es fundamental.

La lealtad y la colaboración institucional no son un compromiso al que obligue la ley, sino que es la voluntad política la que las determina. Claro que el problema es de financiación, porque a la postre siempre están detrás los cuartos, es obvio, pero lo que nos tiene que preocupar más no es esto, sino el funcionamiento, la eficiencia de los sistemas. Con mayor o menor dinero en sanidad, ¿consideramos que es razonable o no una agencia centralizada de compra de medicamentos? Con independencia del dinero que tengamos, ¿creemos que un registro nacional de profesiones sanitarias es razonable o que no lo es? ¿Redunda en beneficio de todos los españoles o no? A lo mejor redunda más que un incremento del gasto del 0,5 % del PIB. Es decir, de la eficiencia de los sistemas somos más responsables que de su financiación. Eso es lo importante. Claro que a todos los que estamos aquí sentados nos preocupa la educación, creemos que es lo fundamental, porque el factor humano es el central, es el factor estratégico. Y la única herramienta que tenemos para de alguna manera ahorrar el futuro son las personas; cuanto más listas, mejor. Este es el verdadero capital de un país: su gente, su inteligencia. ¿Esto lo conseguimos gastando más? ¿Esto lo conseguimos con una discusión interminable sobre financiación del sistema educativo —me refiero a todo él, desde primaria a investigación, lo que podríamos identificar por conocimiento—? Nosotros tenemos problemas muy complicados que no dependen exclusivamente de la financiación. No es exacto pero es para que nos hagamos una idea, que serían las tres hojas en España: un tercio de los españoles no llega a educación secundaria, cuya relación con el empleo ya es complicadísima, sobre todo con el empleo de futuro; un tercio de los españoles —es una cifra estupenda— tiene educación superior. Recuerdo una cosa, para encariñarnos con nuestro país también: la generación de gente para nosotros muy cercana, como pueden ser Felipe González y Adolfo Suárez, tenía un 3 % de licenciados superiores, ¡cuidado!, y estamos superando el tercio. ¿Pero que sucede? Un tercio de los licenciados trabajan en algo que no tiene absolutamente nada que ver con los estudios que han realizado. ¿Y qué nos vienen a decir? En cinco años tendríamos necesidad en España casi de 1 900 000 de trabajadores de los que se conocen como perfil STEM: ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas. A lo mejor nosotros enseñamos otras cosas: la gente tiene derecho a aprenderlas, pero no sé si tiene obligación de pagarlas, que es distinto. ¿Y eso tiene que ver con la financiación? Eso tiene que ver con cómo nosotros enfrentamos los problemas y los intentamos coordinar.

Me decía el señor Prendes algo sobre lo que la contestación me provoca cierto pudor porque me afecta personalmente, ya que se refiere al CES y, entre los otros, al CES autonómico de Asturias, muy querido, cuyo presidente era muy querido por mí. Como ustedes comprenderán, no pienso que la bondad dependa de la existencia de los CES; tan bueno es con ellos como sin ellos. Pienso dos cosas en cuanto a los CES autonómicos, con los que tengo una relación muy muy personal, íntima e intensa, señora Hernanz: en primer lugar, que no existen zonas sombra, porque cada uno se refiere a un trabajo propio, de su comunidad. Yo dictamino aquella normativa del Gobierno de la nación y el CES de las Baleares dictamina aquella normativa del Gobierno de las Islas Baleares. Después, comprendo que no es fácil rentabilizar esto, pero de alguna manera promueve una cosa que en nuestro país creo que es positiva, que es la cultura del entendimiento y el respeto a las organizaciones intermedias. Comprendo la evolución y el desarrollo de los sindicatos y de las relaciones empresariales, pero es lo que tenemos, y son los mimbres más potentes que tenemos para la construcción ahorrada de un Estado. Y creo que es bueno promover ese diálogo, esa presencia en sociedad que a la postre deriva también en la presencia de algo

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 10

que se nos olvida, que es la centralidad del valor trabajo. Es fundamental reivindicar el trabajo y lo que este significa: esfuerzo, mérito, solidaridad, compañerismo, etcétera, valores que, evidentemente, puede que estén anticuados pero creo que siguen armando la sociedad, que es lo que, en definitiva, pretendemos.

No ha habido intervención en la que no se haya hablado de la cohesión. Y aquí también repito algo que es propio de mi casa: la cohesión social no es un asunto caritativo, que por ser buenas personas tenemos que evitar la injusticia; no, hombre, que no exista un sufrimiento superior al tolerable. La cohesión es un elemento esencial para la eficiencia del sistema, para ser parte de una sociedad y participar en su proyecto y que sea una sociedad que funcione de manera digna en un país como el nuestro y en una área como la nuestra, que es Europa. Conviene no olvidar una cosa, y es que los europeos somos poquita cosa, representamos el 7 % de la población mundial y nos gastamos el 50 % del gasto social mundial. Hay que estar orgullosos de ello y hay que repicar esa imagen en nuestra cultura, que, por otra parte, está muy afinada en lo que somos. No lo hacemos simplemente por ser buena gente; también es bueno esto desde el punto de vista de la eficiencia económica del propio sistema.

Y era lo que decía al señor Alli también, lo he dicho antes cuando hablaba de sanidad. Con respecto a financiación, poco puedo opinar. Me interesa más el funcionamiento de los sistemas que su financiación, que, por principio, siempre es insuficiente. Creo que el debate pierde utilidad cuando solamente pensamos en la cantidad. Habla el señor Bermúdez de Castro de Castilla y León. Entre paréntesis, diré que esta es una comunidad en la que el diálogo social es algo rutinario y los acuerdos también, y pasa desapercibido, aunque creo que es como tiene que ser —es el pan nuestro de cada día—, y está la despoblación en el medio rural. El informe a que se refiere el señor Bermúdez de Castro lo aprobamos el 30 de enero, anteayer —entre paréntesis, sin ningún voto en contra—, y, evidentemente, se hace una descripción de la situación, un diagnóstico de nuestra realidad, de los problemas que tienen este tipo de comunidades, porque, por supuesto, no es la única, y después se intenta dar una respuesta, habitualmente no mágica. La respuesta permanentemente es siempre la misma: se necesita una política integrada, coordinada y que mezcle todo, como es normal, todas las ramas de la política: industria, conocimiento, empleo, etcétera. Pero el elemento motriz es la integración y la coordinación de la política, esa es la conclusión, que en política de vertebración rural, como todos sabemos, no es que sea asunto tan sencillo.

Seguro que tengo que pedir disculpas porque ha habido alguna pregunta que no he contestado porque se me ha pasado. También ha habido un par de intervenciones al respecto. Sinceramente, creo que la coordinación es mejorable, y he vivido estos problemas, y no desde que soy presidente del CES. Llevo muchos años en esta mili y todo eso lo he vivido, y, por supuesto, es mejorable; y, por supuesto, la lealtad colaborativa es mejorable, sin lugar a dudas. Pensar que lo vamos a evitar corrigiendo un artículo es lo que provoca más sospecha.

En definitiva, no sé si tengo que acabar o vamos a seguir hablando entre nosotros; acabaré. Creo que lo que dependa en nuestro país depende de ustedes, señorías. Y lo que decía antes me lo creo a pies juntillas: el procedimiento es esencial. Lo importante es ver en qué me pongo de acuerdo, no en lo que quiero. Ya sé que tampoco es que esto esté en primera plana de los telediarios, pero registra realidad, y es lo más importante, es lo que la gente necesita. La gente necesita razón, que es el único aliado de la convivencia, y creo que ustedes aportan razón en este debate. Conciliar emociones es imposible, incluso en el matrimonio; imagínense en el país.

Muchísimas gracias a todos. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Peña. Esperando divertimos leyendo el *Diario de Sesiones* de esta primera comparecencia, le agradecemos sinceramente su intervención por la preocupación que nos ha trasladado desde que la inició hasta su conclusión sobre el país que todos queremos. Me ha inquietado la última metáfora por saber adónde nos lleva, pero eso ya lo veremos.

Suspendemos la sesión durante cinco minutos. **(Pausa)**.

— **DEL SEÑOR DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP (ARENILLA SÁEZ)**. (Número de expediente 212/001137).

El señor **PRESIDENTE**: Continuamos con la comparecencia de don Manuel Arenilla, director del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. Para su exposición, le cedo la palabra.

El señor **DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP** (Arenilla Sáez): Muchas gracias, señor presidente.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 11

Muchas gracias a las señoras y los señores diputados por llamarme a contribuir al proceso de reflexión sobre nuestro modelo territorial, modelo que se puede ver desde muchas perspectivas, y una de ellas es desde la Administración pública, aunque solo sea porque es enorme tanto en su contenido como en sus múltiples cifras, y algunas voy a tratar de explicar. Espero no aburrirles demasiado, pero han sido seleccionadas con el fin de dar una imagen de cuál es el contenido de nuestra Administración, cuáles son los rasgos que la definen desde el punto de vista de la comparación internacional. Muchas veces damos valoraciones absolutas sobre algunas cosas, pero a veces está bien compararlas, en ocasiones desde el punto de vista histórico, en su evolución, y en otras desde la comparación. Por eso, voy a tratar de explicar cuál es la Administración española en el contexto, tanto desde el punto de vista del empleo en el sector público, como del gasto y algún elemento que pudiera parecer curioso pero que tiene una enorme importancia a medio y largo plazo, como es el envejecimiento; tocaré la dimensión de la descentralización en España desde el punto de vista de los gastos, los ingresos, la descentralización del empleo público y desde la Constitución de 1978 hasta prácticamente nuestros días; el traspaso de medios personales y materiales, para que se pueda ver qué es lo que ha supuesto realmente también en términos comparados, y tocaré algunos de los elementos de lo que sería el Estado cooperativo, porque a veces también tenemos la tendencia al hablar del Estado de las autonomías de tratarlo como de un Estado con muchos problemas, que los tiene evidentemente, pero también tiene algunos aciertos, y aciertos realmente importantes en términos tanto absolutos como desde el punto de vista comparado.

Como he dicho, voy a abordar la temática, por lo menos la inicial, desde el punto de vista de la relación de los países de la OCDE. He elegido la OCDE porque normalmente es el material que manejamos en el INAP. Desde hace mucho tiempo traducimos el libro *Panorama de las administraciones públicas*, que es el gran resumen cada dos años de la gobernanza de los países de esta organización y las cifras son las más rigurosas, son contrastadas entre los distintos países y no se publica una sola línea de la OCDE que antes no tenga el plácet de todos los países miembros, con lo cual tiene ese rigor. Pues bien, la OCDE ha establecido un sistema de medición del empleo público de los países miembros basado en indicadores relacionados con el total de la fuerza laboral de cada país: la distribución territorial, las retribuciones o la edad media de los empleados, entre otros aspectos. Si atendemos al empleo en la Administración General, la OCDE utiliza el concepto de Administración General e incluye lo que es el Gobierno central, el Gobierno regional, los Gobiernos locales y todas las entidades que tienen que ver y fondos de la Seguridad Social. Si tomamos este empleo, expresado como porcentaje de la mano de obra total del país, en 2015 era el 15,7 % del conjunto del empleo del país el que trabajaba en el Administración pública, claramente por debajo de la media de la OCDE, que en el año 2015 era del 18,1 %, es decir, 2,4 puntos por debajo. Si tomamos como complemento de estos datos los gastos en esta Administración General, hay que señalar que España gastaba en la Administración General 15 195 dólares por persona, que no está mal desde el punto de vista del gasto, pero la media de la OCDE en ese año era de 17 353 dólares, es decir, más de 2000 dólares de diferencia. España ocupaba en ese año el puesto veintiuno de los treinta y cuatro países de la OCDE estudiados. Este primer apartado lo podemos cerrar con una conclusión que, a veces, no está debidamente reflejada en los medios de comunicación o en la opinión —digamos— de la gente corriente, y es que la Administración española en el contexto de la OCDE no es numerosa en cuanto a sus efectivos por estar por debajo de la media; ocupa el puesto dieciocho de veintinueve países estudiados en este ítem y, además, representa un gasto por persona inferior a la media de la OCDE en un 14 %. Es decir, tenemos una Administración mediana, sostenible, en fin, con un rendimiento acorde con otros indicadores que tiene nuestro país; de ningún modo se puede decir que es una Administración cara ni voluminosa.

Respecto a las retribuciones, que muchas veces también salen en los medios de comunicación y en numerosos informes, es difícil de analizar porque a la hora de comparar distintos países, como es obvio, presenta una serie de dificultades. La OCDE utiliza una metodología que es dividir en tramos por niveles de retribución, y una manera de verlo es la diferencia entre el tramo más alto y el tramo más bajo, cuál es el abanico salarial en el que se mueven los países de la OCDE. Si tomamos la Administración General del Estado —en este caso solo hay datos para la Administración General del Estado—, el abanico salarial se mueve entre 1 y 3,75. Es decir, el puesto más barato en la Administración es uno y el más elevado es 3,75, esa sería la proporción; mientras que en la OCDE es 1 a 4,79. Estas cifras nos dicen un poco en qué ámbito nos estamos moviendo contando sueldos y salarios. Les he comentado antes un dato que no considero anecdótico, porque para el director del Instituto Nacional de Administración Pública también es una oportunidad poder transmitir alguno de los problemas que tiene la Administración española, y uno de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 12

ellos es el envejecimiento, después daré algún dato más. El envejecimiento no está generalizado como problema en el conjunto de los países de la OCDE, pero sí en algunos países en concreto. Por ejemplo, llama la atención que en Alemania el 31 % de las personas que trabajan en la Administración Pública tengan entre dieciocho y treinta y cuatro años. Bien, en España solo es el 10 %, y en el nivel más alto de la Administración los mayores de cincuenta y cinco años son el 41 %. Les daré datos tomando como referencia tres administraciones distintas: en el País Vasco hasta el año 2031 se jubilarán más del 65% de los empleados públicos que hoy existen. En la Comunidad Valenciana en veinte años se jubilarán el 75 %. Y en la Administración General del Estado en los próximos quince años se jubilarán el 60 %. Es una tendencia general en la OCDE, pero hay excepciones como algunas que he comentado; y también hay países que tienen un envejecimiento similar al nuestro, por ejemplo, Italia o Grecia.

Centrándonos en el objeto de referencia de esta Comisión, que es la dimensión de la descentralización en España, tiene que ver con los modelos de organización territorial, tiene que ver también con las fórmulas políticas que se eligen desde el punto de vista de organización del Estado. Sabemos que formalmente España no es un país federal, aunque comparte con el resto de los países compuestos — que sería la gran categoría— una descentralización variable en los niveles subnacionales y una serie de órganos e instrumentos semejantes que buscan articular los distintos niveles territoriales. Es decir, hay una gran confluencia de instrumentos y de articulaciones, cada una adaptada a su historia y también a sus necesidades, pero hay una alta coincidencia en cómo abordar problemas que son muy comunes. Si tocamos la parte de los gastos, hay que señalar que al comienzo del periodo de transferencias —para que se vea también el esfuerzo que se ha hecho en España— el gasto del Gobierno central y la Seguridad Social representaba aproximadamente el 89 % y se gestionaba por parte de los órganos centrales del Estado, el resto, el 11 %, correspondía a los entes locales. En la actualidad el gasto descentralizado es el 43 % para el Estado, 32 % para las comunidades autónomas y 11 % para los entes locales. Les puede llamar la atención que en las últimas décadas el porcentaje haya sido prácticamente invariable en el caso de la Administración local. Tiene su sentido y, si tienen interés, después podemos hablar sobre ello. El 32 % del gasto de las administraciones públicas en el año 2016 corresponde a las comunidades autónomas. Fíjense, a las regiones y comunidades belgas, un país formalmente federal, corresponde el 31,9 %, a los Länder alemanes el 22,7 % y a los austriacos el 16,4 %. En España el 23,2 % del gasto corresponde al Gobierno central, mientras que en Canadá es el 24 %, en Estados Unidos el 51 %, en Méjico el 34,9 % y en Austria el 37,6 %, todos ellos países federales. Cuando hablamos de realidades de países compuestos o federales tenemos una amplísima diversidad que tiene que ver con la enorme tradición que puede tener cada uno de los países, la forma en que articulan los distintos niveles territoriales y también, lo he dejado caer antes, el peso de los Gobiernos locales que varía mucho en cada uno de los países, incluso dentro de los países federales o no federales, como ahora veremos.

Si abordamos los ingresos fiscales del Estado en España en el año 2016, el 23,6 % corresponde a las comunidades autónomas. A las regiones belgas que, como he dicho antes, es un país federal, corresponde el 9,9 %, a los Länder austriacos el 1,6 %, a las regiones italianas el 10,6 %, a los Estados mejicanos 6,4 %, a los Länder alemanes el 30,8 %. España ocupa la octava posición en descentralización de ingresos fiscales en la OCDE, y en los siete puestos que están por delante de nosotros figuran países que no son federales, es el caso de Dinamarca, Islandia y Suecia. Por tanto, en este apartado podemos concluir que no hay una correspondencia entre descentralización del ingreso y el modelo de organización territorial, lo cual se puede extrapolar también al gasto. Cada país organiza el gasto y la distribución del poder en el territorio y, por lo tanto, las competencias de una manera determinada, y esto conlleva evidentemente una serie de soluciones distintas.

Igual que hemos visto en el gasto esa evolución del 89% hasta nuestros días que supone un enorme esfuerzo —piensen en lo que tiene que hacer una Administración para conseguir esta descentralización, y veremos en qué tiempo, en un tiempo realmente inaudito desde el punto de vista comparado—, ahora dentro de la descentralización me voy a basar en el empleo público. Los datos sobre el empleo público al comienzo del periodo de transferencias no son muy exactos. España siempre ha tenido un problema para contar sus funcionarios y empleados públicos. Si tenemos tiempo después les explico por qué, es extraordinariamente complejo; no es porque no sepamos quiénes son, sino porque hay muchos criterios para contarlos. Antes no existía un equivalente al actual Registro Central de Personal, es relativamente reciente dentro de las últimas décadas, pero sí hay una serie de datos oficiales que se pueden tomar en consideración. Si tomamos el año 1973 como referencia, un poco antes de la Constitución, la Dirección General de Función Pública publicó una cifra sobre los empleados del Estado, unas 729 000 personas sin

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 13

contar la Administración local. Otro corte histórico es el año 1987 y, entonces, había un millón y medio, es decir, en catorce años la cifra prácticamente se duplica y pasa a 2,8 millones en el año 2007. Hoy son un poquito más de tres millones en datos de encuesta de población activa. Hay que aclarar siempre si las cifras son de encuesta de población activa o del Registro Central de Personal. Para no dejarlo para después, les explico ya que el Registro Central de Personal no computa personal de empresas públicas, fundaciones, consorcios y mutuas. No consideramos a las mutuas Administración Pública —pero dada la función administrativa y social que cumplen sí se computa su personal dentro de la encuesta de población activa— ni al sector público no administrativo tanto en el Estado como en las comunidades autónomas o en los entes locales. Por lo tanto, de ahí se detraen cerca de 400 000 o 500 000 personas dependiendo de cada medición. Esto es lo que a veces hace que de repente se diga que ha crecido la Administración del Estado en 500 000 personas; no, los criterios de contabilidad son distintos. En puridad, desde un punto de vista estricto en base al Estatuto Básico del Empleado Público, algunas de estas personas ni siquiera son empleados públicos como tales. Desde el año 1995 el número de empleados públicos ha aumentado aproximadamente en un millón. Estoy dando cortes que nos hablan de cuánto ha crecido la Administración. Hemos pasado de una Administración que hay que calificar prácticamente de ridícula para la población que tenía España en el año 1973 porque era un Estado no prestacional, a una Administración de un Estado prestacional o Estado de bienestar que está consolidándose y en algunos niveles de servicio público consolidado. Ese incremento se corresponde con educación, sanidad, servicios sociales, pensiones, empleo y el fortalecimiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. A esto se destina básicamente la mayor parte del gasto, por lo tanto, se habrán dado cuenta de que, salvo en algún caso, va fundamentalmente a las comunidades autónomas que es donde tienen cabida las competencias que regulan estos servicios públicos. El 79,6 % del empleo público está descentralizado en España, en un nivel similar, por ejemplo, al de Estados Unidos, y claramente mayor que Italia que también es un país que a veces se pone como referencia, pero realmente hemos dado un salto cualitativo importante. Ocupamos la octava posición en descentralización de la OCDE y, de nuevo, entre los siete primeros hay países que no son federales, como Japón y Suecia. En el caso de Suecia tiene una fuerte descentralización local, no hay niveles intermedios. Ha tenido distintas etapas en la historia, pero se tomó la decisión de una descentralización en el mundo local. Es decir, especialmente en las entidades equivalentes a nuestros municipios.

De esta evolución de la descentralización nos hablan también los traspasos. Fíjense en que al comienzo del periodo de transferencias teníamos algo más de 800 000 personas y, según los datos del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, hasta el final de la X Legislatura en el año 2015 se habían producido 1994 acuerdos de traspaso. Piensen lo que esto supone simplemente en términos administrativos y de gestión, de esfuerzo para un país, de energía dedicada. Hemos dedicado muchísima energía política, administrativa y de recursos a todo esto. Y es normal —y aquí introduzco una valoración personal— que todavía sigamos pensando en términos de competencias y de descentralización jurídica y formal, porque es a lo que nos hemos dedicado durante treinta o cuarenta años. Piensen lo que supone una transferencia de 821 693 empleados públicos y algo más de 25 000 millones de euros, lógicamente el coste ahora sería mayor porque habría que actualizar la cifra a euros constantes. Ha habido dos grandes momentos de transferencias en esta etapa: uno fue en la I y II Legislatura, donde se traspasaron aproximadamente unos 350 000 empleados públicos. Era una Administración Pública con unos 800 000 empleados públicos que toma la decisión de transferir 350 000, realmente es un trabajo hercúleo. Yo hago énfasis en una cuestión, hace falta tener una Administración fuertemente profesionalizada y fuertemente regulada para poder hacer ese enorme esfuerzo sin que los servicios se resientan. Esto a veces no se dice, pero no hay experiencia comparada, por no señalar ni faltar diré que no se ha hecho así en otros países y, además, con un nivel de estabilidad en el empleo garantizado en todos los casos. El otro gran traspaso se produjo durante la VI y VII Legislatura, a partir del año 1996, y se transfirieron prácticamente el mismo número de empleados públicos, otros 350 000; corresponde con la ampliación competencial a las comunidades autónomas que no habían recibido competencias en salud y servicios sociales. Es decir, se hizo otro gran esfuerzo en su momento, fíjense en que el traspaso de los aproximadamente 800 000 empleados públicos se hace en dos golpes fuertes en dos momentos importantes.

Cuando tenemos que analizar el nivel de relaciones entre las administraciones públicas podemos elegir algunos de los datos que he dado, de gasto, de descentralización de personal, del esfuerzo que se ha realizado a lo largo de un determinado período en ese traspaso de medios, pero también podemos ver

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 14

un poco cómo son los mecanismos internos. Algunos ya los conocemos, he tenido ocasión de leer las comparecencias celebradas en esta Comisión y, efectivamente, se ha puesto énfasis en todos los mecanismos de colaboración y cooperación que existen en el Estado. Son muchos y, a veces, tampoco tenemos constancia o evidencia —por lo menos con cierta rapidez— acerca de qué estamos hablando. Fíjense, desde el comienzo del Estado autonómico y de los traspasos a finales del año 2016 se habían aprobado 24 656 convenios entre el Estado y las comunidades autónomas. Es decir, el Estado está muy cosido con las comunidades autónomas a través de convenios, son 24 656, lo vuelvo a repetir porque es una cifra importante. Entre los años 2006 y 2010 la cifra se estabilizó alrededor de mil convenios anuales, en los años 2011 y 2012 se reducen con la crisis y se han incrementado un poco en los últimos años. El conjunto del presupuesto aportado por el Estado en ese periodo ha sido aproximadamente 41 000 millones de euros, y en el período 1999 a 2016 alrededor de 25 000 millones de euros. Es cierto que tenemos que ver el Estado con un reparto competencial muy determinado en la Constitución en los artículos 148 y 149, pero después vean ustedes, mil convenios que se repiten años y años sobre competencias que, a veces, son compartidas, concurrentes o exclusivas, pero que se convenian entre el Estado y las comunidades autónomas para prestar servicios conjuntamente a los ciudadanos en los aspectos esenciales.

Entre los órganos de cooperación multilateral destacan las conferencias sectoriales, la Conferencia de Presidentes y también otro tipo de organismos que, si tienen interés, dejaré para las preguntas. En la actualidad tenemos exactamente treinta y cinco conferencias sectoriales. A partir del año 2001 se celebran entre sesenta y setenta y cinco reuniones de estas conferencias. De esas treinta y cinco conferencias sectoriales, veinticinco tienen una vida más activa que el resto. Algunas están reguladas por normas legales, es decir, tienen un rango importante, se les da una relevancia política, como es bien conocido en el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, también la Conferencia Sectorial de Educación y, además, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Cito estas porque realmente son conferencias sectoriales de enorme peso, vertebradoras del conjunto del Estado, con acuerdos relevantes para su funcionamiento tanto de cara al interior como al exterior, y en la mayoría de los casos o casi siempre, salvo en un par de ocasiones en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, los acuerdos se toman por unanimidad. Según los informes de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales, desde el año 2011 hasta hoy se han producido 358 reuniones. Es decir, estamos hablando aproximadamente de unas setenta y cinco reuniones anuales, quitando agosto serían unas seis o siete reuniones mensuales en áreas importantes, que muestran una realidad que va más allá de lo que se pudiera aparentar de conflictividad o desencuentro. Como conocen algunas de sus señorías, cada una de estas conferencias sectoriales tiene numerosos grupos de trabajo que se reúnen periódicamente, y están formados por directores y directoras generales de las comunidades autónomas y del Estado. No voy a detenerme en cada una de ellas, pero desde luego sí me parece una referencia obligada el funcionamiento de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea; cómo ha ido trabajando en acuerdos desde el año 1994 en que se establece la participación interna de las comunidades autónomas en asuntos comunitarios europeos, hasta el acuerdo del año 2004 sobre participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea. Son elementos que nos hablan de un grado de madurez elevado en las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas, donde la conformación de la voluntad del Estado hacia el exterior se hace de manera conjunta entre los niveles territoriales central y subnacional, en este caso autonómico y sobre áreas de enorme importancia, no son marfías, por decirlo de alguna manera. Uno de los grupos de trabajo abarca empleo, política social, sanidad y consumidores; otro grupo agricultura y pesca; otro es de medio ambiente; otro educación, juventud y cultura; y competitividad y consumo a partir del año 2009, ampliado a ordenación del juego. Para contribuir a la posición de la delegación española ante el Consejo, durante 2016 —que son los últimos datos que tenemos— las comunidades autónomas adoptaron diecisiete textos de posición en común.

Esto es bastante revelador de cuál es el funcionamiento interior del Estado autonómico, tienen que verlo como un tráfico permanente y estable de información y de personas entre los dos niveles territoriales, de relaciones formales e informales. Como todo es mejorable, pero desde luego tenemos las herramientas y elementos suficientes para perfeccionarlo. Aunque el señor presidente ha sido amable y me dice que tengo mucho más tiempo, yo prefiero terminar en este punto a la espera de sus preguntas para profundizar en aquello que consideren oportuno porque, evidentemente, tengo muchos más datos e información. Por mi parte nada más, muchísimas gracias. **(Aplausos)**.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 15

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Arenilla, por su intervención.

Comienza el turno de los grupos parlamentarios para formularle las observaciones o preguntas. Comenzamos por el Grupo Parlamentario Socialista, tiene la palabra la señora Sumelzo.

La señora **SUMELZO JORDÁN**: Muchas gracias, señor Arenilla, por la información que ha trasladado a esta Comisión para la Evaluación y la Modernización del Estado Autonómico, tan importante para el Grupo Parlamentario Socialista y creemos que para el resto de los grupos parlamentarios que forman parte de ella. El instituto que usted dirige es sin duda un centro de referencia en el estudio de materias relacionadas con la Administración Pública. Desde este punto de vista, el Grupo Parlamentario Popular le va a plantear una serie de cuestiones que consideramos de importancia para los trabajos de esta Comisión centrándonos sobre todo en el ámbito de las administraciones públicas, que es de lo que usted nos ha venido a hablar hoy aquí.

En unas jornadas que organizó el Instituto Nacional de Administración Pública entre los años 2012 y 2013, ya hace varios años, distintos asistentes, entre ellos recordamos a don Santiago Muñoz Machado, coincidieron en la necesidad de reformar la Constitución para mejorar el modelo de organización territorial y garantizar su pervivencia. ¿Comparte usted esta conclusión de hace ya varios años? Otra pregunta es si usted es partidario de incluir en una eventual reforma de la Constitución el principio de lealtad institucional como hacen, por ejemplo la Constitución belga en el artículo 143, o la Constitución suiza en el artículo 144. La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, tras el informe CORA, pretendía entre otras cosas perfeccionar el sistema de relaciones entre administraciones. ¿Qué opinión le merece la regulación actual de las técnicas de cooperación entre las administraciones públicas y dónde pondría el acento para su mejora? Usted también se ha referido en su intervención a las conferencias sectoriales. En relación con la cooperación orgánica, creemos que hay cierta necesidad de consenso y de revitalización de órganos como la Conferencia de Presidentes o las conferencias sectoriales a las que usted hacía referencia. ¿En qué sentido cree usted que se podrían impulsar o qué puntos son mejorables? No lo ha mencionado en su intervención, pero me gustaría saber si cree necesaria una reforma del Senado. ¿Considera necesario mejorar las fórmulas de participación de las comunidades autónomas en los procesos de formación de la voluntad estatal? Si así fuera, ¿cómo lo plantearía?

En relación con los convenios entre administraciones, nosotros creemos que es una fórmula esencial de relación bilateral. ¿Qué valor da usted a los convenios como fórmula de relación bilateral entre administraciones o de estas con los particulares o administrados? ¿Consideraría usted adecuado fomentar los convenios interadministrativos no solo entre el Estado y las comunidades autónomas, sino de las comunidades autónomas entre sí dentro, claro está, de los propios límites que establece la Constitución? Por último, el Tribunal de Cuentas ha señalado en un dictamen de 2010 que los convenios entre administraciones y de la Administración con los particulares estaban insuficientemente regulados en la antigua Ley 30/1992, ahora en la Ley 40/2015 respecto al Estado y las comunidades autónomas, así como en la Ley de Bases de Régimen Local y en toda la normativa autonómica y sectorial de desarrollo. En base a esto, ¿considera usted que las últimas modificaciones legales en esta materia han contribuido a solucionar estos problemas o se han limitado a solventar los problemas jurídicos que tienen incidencia sobre el déficit público y la estabilidad presupuestaria? Creemos que esta nueva regulación básica mucho más detallada de los convenios interadministrativos en los artículos 47 a 53 de la Ley 40/2015 limita en exceso la facultad de desarrollo normativo de las comunidades autónomas. Este grupo parlamentario ha sido demasiado puntilloso con las preguntas, a lo mejor he ido demasiado rápido al formularlas, pero no tenemos ningún problema es dárselas por escrito y que usted nos conteste en cualquier otro momento. Le agradezco de antemano su opinión y su respuesta a nuestras preguntas.

Gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señora Sumelzo.

Por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, tiene la palabra el señor Cano.

El señor **CANO LEAL**: Gracias, señor presidente.

Doy las gracias al compareciente por su presencia en el seno de esta Comisión y por su intervención sobre el tema que nos ocupa. Ha dado datos comparados de los países de la OCDE, y es verdad que respecto a las retribuciones la opinión pública quizás tiene una percepción desviada de la realidad. Nos ha facilitado datos concretos sobre retribuciones y envejecimiento. Efectivamente, la diferencia en las retribuciones se debe a que ha habido muchísimos años de congelación prácticamente de salarios, y

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 16

cuando se ha avanzado un poco se ha vuelto otra vez hacia atrás, con lo cual llevamos diez o quince años en que la Administración no remonta. Y respecto al envejecimiento la tasa de reposición últimamente ha sido prácticamente nula, con lo que dentro de algunos años nos enfrentaremos a un serio problema en la Administración.

En lo que se refiere a la descentralización quisiera preguntarle, porque no lo ha mencionado y me gustaría saber su opinión, sobre las administraciones paralelas que surgen sobre todo en el ámbito autonómico —creo que ni en el Estado ni en las corporaciones locales suele haber administraciones paralelas—, si se están utilizando en exceso o no, y si se hace en detrimento del cuerpo de funcionarios que accede normalmente por una oposición libre. También ha mencionado los convenios entre Estado y comunidades autónomas relativos a competencias y ha dado la cifra de más de 24 000 convenios. Me gustaría saber si tiene la cifra de convenios suscritos no entre Estado y comunidades autónomas, sino entre comunidades autónomas. Y hablando de competencias, como estamos en el marco de una Comisión que está analizando una eventual reforma constitucional y una de las materias susceptibles de reforma constitucional sería el reparto competencial, me gustaría saber si, en su opinión, el actual reparto competencial establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución se puede mejorar con otra distribución, que impida el devenir de estos años que ha derivado en muchísimos recursos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Le pregunto si un reparto competencial más claro evitaría este tipo de litigiosidad constitucional.

También se ha referido a las treinta y cinco conferencias sectoriales existentes, de las que veinticinco tienen una vida más activa. Y creo recordar que otros comparecientes, si bien no se han referido específicamente a las conferencias sectoriales, sí han dejado entrever que muchos mecanismos de cooperación están infrautilizados, y en esto se basaban para afirmar que no era necesario reformar la Constitución, ya que, en su opinión, en el ordenamiento jurídico actualmente en vigor tenemos a nuestra disposición muchos instrumentos que no se utilizan.

Como todavía no se ha encendido la luz roja, continuaré mencionando dos artículos suyos que he leído y que tienen aquí su encuadre porque se refieren a las reformas y modernización de la Administración Pública. En un artículo que se llama: La modernización de las administraciones autónomas —no sé si lo recuerda, si no, lo hago yo, no me acuerdo de lo que escribí ayer, no me quiero imaginar lo que hice hace tres años— usted habla de que la descentralización puede parecer una duplicidad de recursos. Me gustaría que explicara esa duplicidad de recursos, porque estamos hablando del debate que hay en la calle, no aquí dentro, en la calle sí se habla muchas veces de que la comunidad autónoma a veces supone una duplicidad de servicios públicos. Un apartado en el que habla de que la decisión de modernizar tiene que partir de determinadas cautelas, premisas y requisitos. Hay dos concretamente que hablan de la necesidad de un fuerte liderazgo y la de contar con los medios necesarios. Entendiendo esa modernización como la eventual reforma de la Administración o de la Constitución, ¿usted entiende a día de hoy que existe ese fuerte liderazgo político que permitiría esa modernización de la Administración y lo que venga detrás? Ya acabo con otro artículo que habla de las cuatro décadas de modernización. Ahí decía en un momento determinado que la Constitución de 1978 aporta pocas novedades al funcionamiento interno de las administraciones públicas. Querría preguntarle qué le habría faltado a la Constitución porque de la lectura de su artículo se deduce que parece que la Constitución no ha supuesto prácticamente nada novedoso para la Administración. Porque la estructura administrativa data de los años cincuenta y sesenta. Quería preguntarle qué le ha faltado a la Constitución para suponer una reforma verdadera y una modernización de la Administración pública. Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Cano.

Interviene a continuación el Grupo Mixto, en primer lugar, en representación de Compromis, el señor Baldoví.

El señor **BALDOVÍ RODA**: Moltes gràcies, senyor president.

Voy a hacerle dos preguntas muy cortas. La introducción a la primera. Se oye a veces, incluso alguna vez lo hemos oído aquí, recuerdo, a un compareciente, que si las autonomías son caras. Incluso a veces existe ese debate desde la ignorancia, desde el puro interés que se habla de despilfarro, de gasto. La primera pregunta es, usted ha hablado de que hay 3 millones de funcionarios, más o menos, respecto de Europa cuál sería la situación española. Hago una consideración. Usted ha dicho además que las principales transferencias han sido en Sanidad, Educación, Servicios Sociales, Fuerzas de Seguridad. Sé que en mi autonomía realmente suponen el 37 % del presupuesto el pago a los funcionarios, que en

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 17

definitiva son los que nos hacen la vida mejor cada día. Hay cosas en las que no podemos funcionar. El caso de la Comunidad Valenciana el 90 % de los gastos de personal se refieren a gastos de funcionarios en Sanidad y en Educación. La primera pregunta es: ¿Cuál es nuestra media? ¿Cuál es nuestra posición respecto de la media europea de funcionarios? La segunda es: usted ha hablado además de que se firman 1000 convenios al año, me ha parecido entender, más o menos, entre los dos niveles de la Administración. ¿Usted cree que sería necesario clarificar las competencias para que el nivel de firma de estos convenios disminuyera, porque todo estuviera mucho más claro? Como la Administración no es solo la autonómica y la estatal, ¿cree que también sería necesario que se abordara también la clarificación de competencias de los ayuntamientos, porque muchas veces se está prestando desde los ayuntamientos aquello que se denominan competencias impropias, pero que en definitiva son ineludibles para cualquiera que tenga la alcaldía en su ciudad? Moltes gràcies.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Baldoví.  
En nombre de Unión del Pueblo Navarro, el señor Alli tiene la palabra.

El señor **ALLI MARTÍNEZ**: Muchas gracias, señor presidente.

Señor Arenilla, muchísimas gracias por su intervención. Se agradece de vez en cuando que venga aquí un técnico que con datos, cifras, con información, se tiren por tierra algunos debates demagógicos que se escuchan en esta y en otras Comisiones, en este Congreso. Me imagino que ya sabe a priori que aquí, lógicamente con independencia de los tintes políticos que cada fuerza política defendemos, nuestras ideologías, hay dos corrientes más o menos claras. Estoy seguro que si escucha a las intervenciones lo tiene absolutamente comprobado. Una es aquellas fuerzas políticas que nos sentimos cómodos con lo que supuso el esfuerzo de consenso en la Constitución española de 1978, de acuerdos, de transigencia y en esa descentralización, en ese Estado autonómico actual. Por otro lado, una corriente claramente que lo que está contando, el señor Cano hablaba con todos mis respetos del debate en la calle, el debate en la calle si se provoca la gente está en estas cuatro paredes. Porque podemos contar una historia de desigualdades, de privilegios, de insolidaridad de los españoles, de falta de comunicación y, por tanto, de falta de coordinación, de instituciones paralelas, de duplicidades, de un Estado que se retuerce en ese equilibrio o podemos hablar hoy con sus datos de una colaboración de las autonomías y las comunidades con el Estado en esos 24.656 convenios que usted ha citado a un ritmo, como decía mi compañero de Compromís, de 1000 convenios firmados al año. Eso son buenas relaciones, eso son negociaciones, eso son concesiones, eso es llegar a acuerdos. O esa contribución del Estado de 41 000 millones de euros a la que usted ha hecho referencia. Cuando usted ha hecho referencia lógicamente a los convenios, me siento muy cómodo con que exista un convenio económico de la relación de Navarra con el Estado. Ante estas dos corrientes, o formas de ver un Estado, desde la representación en esos organismos que usted ha hecho referencia de las conferencias sectoriales, etcétera, la pregunta que le hago es: ante el reto que tenemos en España, que usted también lo ha citado, que es el envejecimiento y otros retos que tiene España, ¿en qué terreno usted considera, desde su situación, desde su responsabilidad, que el Estado debiera permanecer o modificarse? Muchas gracias.

El señor **PRESIDENTE**: Gracias, señor Alli.  
En nombre del Grupo Parlamentario Popular, tiene la palabra el señor Del Río.

El señor **DEL RÍO SANZ**: Gracias, presidente.

Señor Arenilla, como escuchaba el otro día, antes de entrar en materia voy a decir unas palabras en esta casa. Unas palabras para agradecerle su comparecencia, su intervención. Además su experiencia es especialmente interesante para esta Comisión. Su currículum es impresionante y su experiencia, por un lado, por su formación como técnico superior del Estado desde hace ya un montón de años. Como catedrático de universidad, como señalaba el señor Cano, ahí están todas sus publicaciones y también por su experiencia, por su experiencia política como consejero, es decir, ha vivido desde dentro, además en un momento de transferencias, la organización y la descentralización de las competencias en nuestro país y ahora en un observatorio privilegiado que es el INAP, que quizás es invisible, pero es una de las grandes instituciones del Estado. Ahí está la historia del INAP. ¿Qué es el Estado? Entre otras cosas el INAP, que sobrevive a los políticos. En fin, que tenerle aquí es un lujo, que es usted un referente en la materia y que además es una feliz coincidencia que siendo de La Rioja la comparecencia sea hoy en la

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 18

Sala Sagasta y esté el retrato de su paisano y mi paisano el señor Sagasta. Ahora ya voy a entrar en materia.

En cuanto a la Constitución, está claro que esto es la historia de un éxito colectivo de nuestro país y el hecho de que ahora estemos reflexionando sobre la reforma y modernización del Estado autonómico es una muestra del margen que da la propia Constitución para las reformas dentro del funcionamiento del sistema. Querría plantearle un par de cuestiones y una reflexión. Usted opina que la reforma hay que hacerla con un elevado grado de consenso. De la misma manera que la Constitución que nos dimos todos hace cuarenta años, cualquier reforma tiene que llevar, si no más, al menos el mismo grado de consenso, para llegar a un acuerdo social sobre el proyecto de presente y futuro que es una Constitución. Somos lo que somos y somos también lo que los demás dicen que somos, usted, que desde el INAP desarrolla una actividad amplísima en Iberoamérica, cómo nos ven, qué imagen tienen de la Administración pública española en Iberoamérica y en otros países en los que el INAP tiene tan intensa actividad. ¿Qué fortalezas detectan en ella? ¿Qué demandan de nosotros? ¿Qué hacemos bien? ¿Qué demandan en los proyectos de cooperación de la Administración española? Porque a veces somos muy críticos, no voy a citar algo del poeta catalán Barcina, pero si habla mal de España es español. Supongo que en algo seremos buenos desde el punto de vista del funcionamiento del sistema. ¿Qué nos piden los demás? Sobre todo con Hispanoamérica con los que hasta donde sé el INAP tiene una estrechísima e histórica relación.

La otra cuestión. Además ahí tengo mi propia experiencia como consejero después de haber sobrevivido unas cuantas legislaturas, usted la tiene también. Hacía referencia a los convenios de colaboración, a las conferencias sectoriales, cuál ha sido la evolución en estos últimos años, qué características presenta el sistema de relaciones entre los distintos niveles territoriales en España. Mi experiencia es que es desigual. En unos casos funciona muy bien y en otros es mejorable. Se lo atribuyen a Groucho Marx, por qué le llaman cuando quieren decir tal, ¿por qué le llamamos reforma de la Constitución cuando en realidad puede ser una profunda pero una reforma del funcionamiento interno del sistema? La Constitución nos da un margen de maniobra.

Otra cuestión. ¿Cree usted que hay que plantear si el Estado tiene las capacidades suficientes para ejercer bien las funciones que le corresponden para velar por los grandes principios de solidaridad, igualdad, cooperación y de colaboración? Una reflexión última. Las palabras y las cosas, de Foucault, claro que necesitamos la lealtad institucional, la vieja lealtad alemana, como pone en Dresde. Pero poniéndolo no sé si eso funciona. Es mejor tener el principio de lealtad institucional que no tenerlo, por lo menos invocamos a eso. ¿Qué opina usted al respecto? Muchas gracias. **(Aplausos)**.

El señor **PRESIDENTE**: Muchas gracias, señor Del Río.

Señor Arenilla, para contestar a los portavoces, tiene la palabra.

El señor **DIRECTOR DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP** (Arenilla Sáez): Muchas gracias, señor presidente.

Un verdadero examen para un profesor. En este caso como paciente. Hemos pasado muchos de los profesores por exámenes y evaluaciones. Voy a tratar de contestar individualmente y en algún caso lógicamente también contestaré a algunas preguntas que vengan a continuación en las que ya se han hecho. El INAP para situarlo, para quien no lo conoce, es una institución que este año cumple setenta y ocho años. Es una institución que tiene dos grandes patas, como yo suelo decir. Una que es la Administración del Estado que tiene sesenta años oficialmente cumple este año y la pata de la Administración local que se crea en el año 1940. Seleccionamos y formamos a la alta función pública de la Administración local, habilitados, secretarios e interventores de toda España, y también algunos de los Cuerpos Superiores del Estado, Administración Civil del Estado, el Cuerpo Superior de Sistemas de Información y también los técnicos de organismos autónomos. Este año seleccionamos a seiscientos sesenta y algo, no sé muy bien, del subgrupo A1 y en total unos 3600. Hacemos también formación. Son grandes cifras y sobre todo, porque lo he visto en alguna de las comparencias, hacemos informes y estudios y de vez en cuando nos piden que echemos una mano en la redacción de normas o en los trabajos preparatorios de normas, muy especialmente en el mundo local, pero también estudios abundantes en la casa desde el punto de vista sobre todo de personal, que es uno de los puntos de referencia, y también territoriales.

Me preguntaba la señora Sumelzo por la referencia a un compañero, al profesor Núñez Machado, con el que tengo buena relación y le aprecio enormemente, sobre su posición sobre la reforma constitucional. Sobre este tema que soy Riojano, le voy a responder con otra región: sí, pero cuándo. Contesto a otra

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 19

pregunta. Estando de acuerdo con mis mayores que algunos han intervenido y los considero mayores desde el punto de vista administrativo y desde el punto de vista intelectual. Para cambiar las cosas especialmente aquellas que nos han llevado hasta aquí, que nos han llevado a altísimas cotas de bienestar, necesitamos un altísimo grado de consenso. Siempre ha sido así en nuestra historia de España. A España le ha costado muchísimo llegar a acuerdos, muchísimo, en nuestra historia. No soy un experto constitucionalista, aunque lógicamente por conexiones de parentesco académico sí me toca trabajar en la evolución constitucional y, efectivamente, preservemos lo que tengamos y, cuando vayamos a cambiarlo, vayamos a cambiarlo con aquellos requisitos que nos dimos en su momento. Esto es importante. Aquí coincido con una buena parte de las personas que han intervenido en esta Comisión.

En el resto de las cuestiones, efectivamente, si después entramos en detalle sobre cómo funciona el Senado. El Senado se diseña con unas características en un momento histórico determinado sin saber lo que iba a pasar tres años después, tampoco mucho más, pero es que tres años en aquella época era una enormidad total. Lo que después se acuerda en el año 1992, pues es otra enormidad posterior. He dicho los hitos, los he elegido bien, de traspaso: trescientas y pico mil personas y la energía gastada ahí. Este tipo de cuestiones cuando se plantean las revisiones o las reformas hay que tenerlas muy en cuenta.

El principio de lealtad institucional, enlazando con lo que ha dicho el señor Del Río. Lo más importante de la lealtad constitucional, desde un politólogo que se dedica a la Administración pública, es generar confianza. Crear un clima de confianza. Los climas de confianza está bien escribirlos en letra de molde en la Constitución, pero está mejor ejercerlos cada día. Hay muchos mecanismos para generar confianza en ambos sentidos, entre el Estado y las comunidades autónomas y entre las comunidades autónomas y el Estado. La Constitución nos pone encima de la mesa un montón de oportunidades. Algunas las he dicho y pasaré a desgranar alguna de ellas, no todas, pero sí que es importante. Lo que se busca con la lealtad es la confianza, que es lo que genera la posibilidad de lograr acuerdos y la posibilidad de transformar las cosas. El gran éxito de la transición es que —y aquí ha habido alguno de los padres de la Constitución y lo ha dicho— se generó un clima confianza. Eso es lo que se necesita restaurar para volver a hacer cualquier tipo de cambio.

Respecto a la legislación actual reciente o más reciente sobre los temas de relaciones entre administraciones públicas, las relaciones de cooperación. Digamos que estamos en el camino correcto. Pero creo que también en ese camino correcto en algún momento hay que acelerar. Necesitamos un punto de ruptura. Tenemos que ver las cosas de otra manera distinta. La manera que hemos visto las cosas hasta hoy en día nos ha llevado hasta aquí, para lo bueno y para lo malo, para cambiar algunas cosas muchas veces no hay que cambiar de camino, simplemente hay que ver las cosas de otra manera distinta. Ver las cosas desde la confianza, desde la cooperación, desde la colaboración, desde la lealtad, desde el trabajo conjunto, permitiría ver las cosas de otra manera distinta. Jugar en otro campo de juego. Dejar de jugar tanto en el reparto y delimitación competencial y delimitar con precisión quirúrgica las competencias. No soy jurista, se nota. Tiene importancia, también lo ha dicho algún precedente en esta Comisión, tiene su importancia, pero en modo alguno es suficiente. Cuánta precisión tenemos que poner en un texto legal para que no haya conflictividad. ¿En qué ámbito sucede eso? Desde luego no en el Civil, no en el Laboral, no en el Penal, no en el Administrativo general, no es esa la cuestión. La cuestión es otra más compleja. Por supuesto que la técnica jurídica debe de ser depurada, tiene que ser perfecta, lo mejor posible, pero, como decía el otro día el presidente del Consejo de Estado, no estamos hablando o no es el tiempo de hablar de competencias. Es el tiempo quizá de hablar de integración y de un proyecto común en el que todos podamos sentirnos de nuevo juntos. Esto no solo se arregla con normas, que también hay que escribirlas, sino también con un enfoque distinto de los problemas.

El tema de las conferencias sectoriales, otra de las cosas que tenemos en España en los últimos cuarenta años, si hay alguna cosa que no nos falta en España son diagnósticos. Tenemos diagnósticos tremendos. En algunos casos el paciente está encima de la mesa y se nos va poniendo verde y oscuro. Porque lleva mucho tiempo diagnosticándose. Ya sabemos lo que hay que hacer en algunos casos. Las conferencias sectoriales funcionan, como he dicho, hay unas treinta y cinco, y unas veinticinco funcionan mejor que otras y hay algunas que funcionan espléndidamente. Las he citado. La de Asuntos Europeos, la del Consejo de Política Fiscal y financiera, después sabemos los problemas que hay, pero cuando uno va al texto más allá de los acuerdos y de los conflictos, ve que hay una unicidad realmente. Sorprendente para todo el lío que se monta en los debates políticos y de la prensa. Creo que es el camino correcto. ¿Qué hay que hacer con las conferencias sectoriales? Elevarlas de su nivel meramente administrativo a integrarlas en un nivel político representativo e integrarlas en un modelo que nos hemos dado y que va

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 20

suelto por cada lado. En un lado tenemos Conferencia de Presidentes, en otro lado las conferencias sectoriales y en otro lado tenemos la Comisión General de Comunidades Autónomas. Eso, si me permiten, hay que darle una vuelta. Porque estamos hablando en los tres casos de lo mismo. Lo que no tiene sentido es que haya una conferencia en la que se sienten los presidentes y eso esté desligado de donde se sientan sus consejeros, sus directores generales y donde se sientan después cada equis tiempo en el Senado. Es que las personas son las mismas. Las instituciones son las mismas. Lo que son distintos son los ámbitos. Vamos a intentar articularlo mejor. Nada que no hayan hecho ninguno de los países alrededor nuestro que son complejos y compuestos. Nada que nosotros no hagamos en otros ámbitos. Por eso he puesto el ejemplo de la Carue, de Asuntos Europeos. Ahí es un buen elemento. Es como ponernos de acuerdo en quién representa los intereses del Estado hacia el exterior nada menos, hacia el exterior, lo hacemos bien y nos ponemos de acuerdo cada seis meses en asuntos importantes. Lo hacemos bien.

He citado por encima el tema del Senado. La participación de las comunidades en la conferencia estatal. Cuando hablamos de lealtad institucional y lo le contesto con confianza es un buen camino. Ese es un buen camino en el que encontrarse —y vuelvo a insistir— elevar de rango el nivel conversacional entre el Estado y las comunidades autónomas a un nivel político representativo. Este es un tema importante.

Un convenio que se repite en el tiempo miméticamente no es un convenio, es otra cosa. A esto hay que darle otra vuelta. Si repito todos los años un convenio de tal materia y la repito y la repito y lo doto económicamente de una serie de fondos y de una serie de medios y lo repito diez años o quince años, vamos a ver si es un convenio o es otra cosa. Puede ser una financiación, puede ser una transferencia, puede ser la creación de un organismo *ad hoc*, puede ser la creación de un organismo de colaboración entre dos niveles territoriales, puede ser muchas cosas. Puede ser una subvención. Puede ser una territorialización de financiación. Pueden ser muchas cosas. Uno de los elementos que complica nuestro modelo, después lo pasaré, pero alguien ha dicho que en el año 1978, me parece que el señor Cano, me decía que yo había escrito que en el año 1978 apenas hay modificaciones sobre la Administración precedente. Es que seguimos aplicando modelos de articulación imperadministrativa a cuestiones que son intergubernamentales. Alguien dirá pues es lo mismo. No es lo mismo. Seguimos insistiendo en lo primero. Es un poco distinto, por decirlo de una manera local.

El tema de los convenios es importante, nos habla de una actividad muy importante, démosle valor, elevémosla de rango, no tengamos miedo, no pasa nada, funciona bien el modelo, de verdad funciona bien. Generemos más confianza. Sobre fomentar convenios entre las comunidades autónomas, ya saben ustedes las limitaciones que tiene la Constitución. Creo recordar que mi compañero Benigno Pendás decía en esta sesión: seamos creativos, demos un par de vueltas a ese artículo de la Constitución. Le vamos a dar un par de vueltas a ver si podemos hacer alguna cosa. Acerca de cuando el señor Del Río me recordaba mi tiempo en La Rioja, cuando era consejero, ciertamente tramité unos cuantos convenios con las comunidades autónomas limítrofes, con Castilla y León, Navarra, el País Vasco, y eran cosas obvias, algunas complicadísimas de tramitar. Decíamos que no queríamos nada más que cuando en Montenegro se cortase la carretera por nieve fuéramos nosotros los que les ayudásemos, pero que cuando se cortase...; en fin, es una cosa elemental y sencilla.

En estos momentos hay asuntos, en términos competenciales —vamos a hablar en términos formales, como siempre hacemos—, sobre los que la dimensión de una comunidad autónoma, por muy grande que sea, es insuficiente para abordarlos, por ejemplo, los temas transfronterizos, y lo sabemos; y queríamos eurorregiones. Las creamos, hay muchas eurorregiones en Europa. Pero también tenemos en España intrarregiones importantes. El agua, las confederaciones hidrográficas, las cuencas, ¿qué es eso, una cuenca? La cuenca es una división natural de una enorme importancia desde el punto de vista administrativo, político, social, emocional, y eso no se arregla solo con una delimitación competencial ni se arregla solo en el ámbito de una sola comunidad autónoma. A veces hemos dado soluciones un poco raras, un poco forzadas, por ejemplo, en parques naturales o parques nacionales. Y en algunos otros elementos también necesitamos una mejor integración y una concepción más generosa al abordar los problemas. Los problemas existen y a veces las dimensiones administrativas que nos hemos dado a lo largo de toda la historia de España son insuficientes. Por eso estamos en procesos de integración europea, por eso estamos en acuerdos internacionales de libre comercio, en acuerdos de defensa conjunta, por eso estamos en otros ámbitos, lógicamente. Tenemos distintas dimensiones y por eso en algunos casos seguimos defendiendo los municipios como entidad de relación afectiva, desde el punto de vista emocional, y también de representación política de los intereses, pero sabemos que algunos de ellos no son suficientes para poder atender los servicios públicos, y por eso nos damos otras formas de

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 21

asociación. Lo que tenemos que lograr es que sea eficiente y al menor coste posible, garantizando los derechos de acceso en igualdad de condiciones al conjunto de los españoles, que es lo que no debemos olvidar nunca.

Respondiendo al señor Cano, efectivamente, se envejece el país y se envejece la Administración. Los ajustes que hemos tenido que hacer en las administraciones públicas en los últimos años han sido dolorosos, y todos sabemos por qué; no ha sido algo que a nadie le guste hacer. Desde luego, es una de las épocas más terribles que hemos vivido en la Administración española desde el punto de vista de todos los indicadores. Para un gestor público esta última etapa ha sido dura. Como antes comentaba con algunas de sus señorías en el pasillo, a veces se nos olvida lo que es la Administración pública. Soy funcionario desde hace ya treinta y tres años en distintos cuerpos del Estado. Cuando se está construyendo la Constitución y el modelo de transición política tenemos una Administración que aguanta el tirón, cuando entramos en la Unión Europea en el año 1986 aguanta el tirón, cuando transferimos 800 000 personas del Estado a las comunidades autónomas la Administración aguanta el tirón, cuando entramos en el euro, en la moneda única aguantamos el tirón, y cuando ha llegado la crisis económica, una crisis de una década de duración, hemos aguantado el tirón, sin abrir la boca y trabajando. Esa es una Administración pública profesional. Como alguien decía hace un momento, no pedimos que te lo reconozcan todos los días, pero es lo que hemos hecho. Los grandes logros que se han alcanzado en política en España es porque había algo importante que no echábamos en falta, y es que las cosas seguían funcionando mientras se hacían enormes esfuerzos por parte del país que nos han llevado a ser uno de los grandes países del mundo y una de las grandes administraciones del mundo. Después contestaré al señor Del Río sobre cuatro o cinco apreciaciones nada más.

En cuanto al tema de la descentralización administrativa paralela, cuando antes les decía —es una opinión personal— que tenemos que intentar cambiar de tablero de juego porque a veces nos complicamos, señorías, en la historia de España —y esto no se consiguió ni durante la etapa más dura de la dictadura—, cuando en una Administración pública se quiere abordar un problema se crea un organismo, y además un organismo propio y sin colaborar con otros. Así que imagínese: cuando el problema se repite en distintos niveles territoriales, ¿qué hacemos? Crear múltiples organismos solapados. Esto es España, nuestra cultura. Nuestra cultura administrativa —no me voy a poner en plan profesor— está muy arraigada, es muy antigua y también muy de miserias. Le doy un dato: la gente creaba organismos en los años cincuenta para tener una caja única para poderle pagar mejor a los funcionarios que trabajaban en ese organismo, que se había creado separándose del tronco central. Ya está, es así de triste, pero es así. Es un país que es de otra manera.

En los últimos años, durante la etapa CORA se han suprimido 2348 organismos. Se han suprimido algo menos en el Estado, unos cincuenta y algo, pero, sobre todo, se han suprimido en el mundo autonómico y local, ya que el mundo local lógicamente es mucho más grande. Fíjense, no vamos a resolver el problema si no cambiamos la cultura. La crisis nos ha enseñado que a veces abordamos las soluciones con menos de lo mismo y cuando mejoran las cosas, hacemos más de lo mismo. Pero más de lo mismo y menos de lo mismo es lo mismo. Sin embargo, necesitamos hacer las cosas de otra manera, porque si no atacamos el origen del problema puede volver a pasar. Tenemos que tener claro cuál es el detonante, la espoleta que hace que crezca la Administración a veces de forma incontrolada e injustificada en algunos casos.

Ya he contestado respecto al convenio entre las comunidades autónomas. El reparto competencial es mejorable evidentemente, pero ya he dicho que no es solo el problema. Me someto a la autoridad del presidente del Consejo Económico y Social, que lo dijo claramente. Ahí no hay mucho más que decir.

Infrautilización de los instrumentos de cooperación. Sí, tenemos instrumentos que no hemos desarrollado del todo, como por ejemplo los temas de programas. Hay otros instrumentos que se han planteado encima de la mesa pero al final, por la cuestión a la que me refería antes de lealtad y confianza, se tienen dudas sobre si ponerlos o no ponerlos en funcionamiento.

Existen distintas maneras de abordar un mismo problema, pero en España normalmente, debido a los distintos rasgos culturales que estoy diciendo que tenemos, hay una tendencia natural a resolver los problemas legalmente, es decir, con una norma correspondiente. Queremos dictar una norma para resolver un problema. Les voy a contar una anécdota que no debería, pero voy a hacerlo porque resume muy bien nuestra cultura administrativa. Unos evaluadores externos que vinieron a España para ver cómo estábamos haciendo algunos de los procesos de cambio y reforma hace unos años preguntaron a un alto funcionario que cuál era el referente de consecución de una reforma concreta, es decir, preguntaron que

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 22

cuándo se iban a dar cuenta de que esto se había efectuado, de que el problema se había resuelto. La respuesta —puede ser una exageración— les dejó muy atónitos a aquellas personas, una de las cuales era un exministro canadiense de Reforma Administrativa. Les contestaron que cuando se publicase en el *Boletín Oficial del Estado* el problema estaría en vías de resolución o estaría resuelto. Es que somos así. Estamos en la Cámara en donde se publican leyes y hay que publicar leyes, obviamente. Sin embargo, aunque tenemos esa cultura, las leyes no son suficientes. Un colega, letrado de esta Cámara, hace unos años en un curso en Santander decía que España tiene 220 000 leyes o normas vigentes. Probablemente, sea cierto. Hablaba de normas, no de leyes, en su concepto genérico, creo recordar que se refirió a normas con rango superior a una orden, sobre todo en las corporaciones locales.

Sobre la modernización administrativa me preguntaba si había duplicidad de recursos. En algunos de los artículos que he escrito hablaba de que para cambiar las cosas hacía falta liderazgo y medios, así como algo que también señalaba en mis escritos: hace falta perseverancia, mucha perseverancia. ¿Qué significa el liderazgo en una cuestión como la reforma del Estado autonómico? Consenso y acuerdos. El liderazgo se hace en el nivel político, se hace en esta Cámara o se hace en el nivel más alto de la política de un país. Eso es el liderazgo, después cuando la cuestión recae en el nivel gubernamental o en el nivel administrativo lógicamente tiene otro ámbito. Ese es el liderazgo y perseverancia en el tiempo. Uno de los rasgos de los procesos modernizadores en España es que tan pronto como se anuncian se acaban, se agotan en su propia enunciación porque no se persevera en ellos. Son proyectos normalmente de un ministro o de una ministra, o de un Gobierno hasta que se produce un cambio de Gobierno, y no necesariamente de color político. Este es un rasgo español desde los años setenta, que está estudiado, aunque es anterior.

¿Liderazgo y perseverancia? Sí, pero hay que llegar a acuerdos. No hay ningún tema sensible en la Administración pública que no requiera consenso político, porque no hay ningún tema en la Administración pública que se vaya a resolver en una legislatura, ninguno. Ninguno es ninguno, ni las retribuciones, ni la homologación retributiva, ni las cuestiones de empleo público, ni las cuestiones que tienen que ver con la articulación del Estado, ni las cuestiones que tienen que ver con mil cosas. Necesitamos una proyección y cuando nos hemos dado una proyección sobre acuerdos y consensos, no solo en cuestiones que tienen que ver con educación sino también con sanidad, servicios sociales, seguridad, trabajo, empleo o con Seguridad Social, es cuando el país avanza y en la Administración pública ocurre igual. No sé si alguien se ha dado cuenta, aunque muchos de ustedes sí, pero por primera vez la Constitución española considera como un derecho fundamental el acceso a los cargos y funciones públicas, nada más ni nada menos. Estamos hablando no de Administración, estamos hablando de las personas que en nombre de todos los ciudadanos ejercemos autoridad y poder para conseguir el bien común. Por supuesto, importa mucho quiénes formamos parte de la Función pública. Eso tiene contenido político y por eso está donde está en la Constitución, recogido en una parte de los derechos fundamentales. Por supuesto, que la Administración tiene su componente técnico y es dirigida por el Gobierno, pero todas las cuestiones esenciales de la Administración requieren una regulación en esta Cámara por ley. Todas estas cuestiones, desde las incompatibilidades hasta la carrera funcional, o los principales ítems del régimen retributivo, tienen que ser aprobadas por ley porque son relevantes para los ciudadanos. Por eso hace falta ese liderazgo, esa perseverancia y eso se resume en acuerdos políticos. Por eso cuesta tanto aprobar las leyes relacionadas con la Administración pública. Piensen en cuántas leyes ha habido de Función pública en España —en 1963, 1984 y en 2007— y cuántas leyes de régimen local, bastante menos. No es tan sencillo, porque no es meramente una distribución de los recursos internos gerenciales, esto es otra cosa. Estamos gestionando el bien común y eso tiene efectos e impacto político en la ciudadanía directos.

Creo que ya he respondido a lo del año 1978, aunque hay una cuestión a la que no he contestado. La Constitución de 1978 tenía muy difícil para aventurar qué iba a pasar; en 1981 se decide que se extiende a las comunidades autónomas, pero eso no estaba previsto. Pues imagínense que en el ámbito administrativo, cuando se decidió que hubiera diecisiete comunidades autónomas, hubo que transferir 350 000 funcionarios. Eso fue de la noche a la mañana. Esa es una revolución en la Administración.

¿Qué le falta a la Administración? Esto es como cuando uno ve una película y al final de ella ya sabe quién es el asesino; es muy fácil decir que ya lo vio en la primera escena. Pues le falta esto que acabo de decir: darle un contenido democrático y de orientación política del bien común a la Administración pública. Eso es lo que le falta. Ahora es fácil decirlo, pero no hubiera estado mal que estuviera entre esos principios. Ahora lo podemos hacer porque tenemos el Objetivo de desarrollo sostenible del año 2015, o porque los

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 23

principios de buena gobernanza están ya en algunos estatutos de autonomía. Hay que pensar que la Administración pública no solo es gestión, es más que gestión y, por eso, es importante para el nivel político y para esta Cámara que es el órgano que la regula. Si no sería una cuestión que regularía cualquier Gobierno o cualquiera Administración, pero no dejamos que lo hagan.

El señor Baldoví preguntaba si son caras las comunidades autónomas. Le he dado las cifras antes, pero las he dado muy de prisa. **(El señor Baldoví Roda: Perdone, es que he llegado tarde).** Le voy a dar las conclusiones. Se puede concluir que la Administración española en el contexto de la OCDE no es numerosa en cuanto a sus efectivos al estar por debajo de la media de la OCDE, ya que ocupamos el puesto dieciocho de veintinueve de los países estudiados. Asimismo, representa un gasto por persona sobre el producto interior bruto inferior a la media de la OCDE en un 14 %. He dicho que no es una Administración cara, es una Administración mediana-baja, en cuanto a efectivos. Asimismo, es una Administración acorde con el resto de nuestros indicadores de Estado del bienestar, es equilibrada frente a lo que se pueda decir. De vez en cuando se desmiente y aparece en los medios lo contrario, pero es así, es real, son datos de la OCDE. Hay países de la Unión Europea que son muchos más costosos en gasto y algunos lo son no porque presten muchos servicios, sino por una serie de problemas, como por ejemplo el caso de Grecia, que tiene un porcentaje sobre gasto público elevadísimo en la Administración pública. Esa es nuestra posición en términos de la Unión Europea, ya le he dado las cifras con respecto a la OCDE.

Quiero comentar algo que antes he dejado pendiente. ¿En qué nos diferenciamos nosotros de los países descentralizados? Tenemos un reto pendiente que se llama Administración local. Hay que darle —vuelvo al lenguaje coloquial— otra vuelta. Y cuidado, la vuelta tiene que dársela las comunidades autónomas. El Estado puede hacer unas cuantas cosas pero no hemos acabado de ver que se hagan en las comunidades autónomas, salvo algunos ejemplos, como en su comunidad, donde sí lo hemos visto y en otras donde sí que se han hecho intentos y avances en algunos temas muy concretos. Necesitamos avanzar, necesitamos —como dice un colega mío— una Administración sin costuras. Tenemos una Administración articulada entre los tres niveles, pero hay que articularlos un poquito mejor, clarificando competencias o creando organismos que articulen mejor. Después pondré un ejemplo cuando conteste a alguna pregunta que ha hecho el señor Del Río. Esa clarificación hay que tenerla también con los ayuntamientos.

Cuando nos encargaron al INAP hacer el borrador inicial de la última reforma local, uno se desdobra y además de director del INAP me pongo con unos colegas a hacer un trabajo para ver qué pasaba sobre el punto de vista de las competencias en un tema muy concreto, en servicios sociales, que es un asunto central. Lo voy a resumir en una frase: hay competencias que formalmente son impropias pero son necesarias, y por tanto, eso hay que mejorarlo. Es cierto que técnica o jurídicamente pueden ser impropias, que algunas están duplicadas y hay que tener cuidado, pero creo que lo hemos hecho relativamente bien con el avance que se ha producido en estos últimos cuatro años. Sin embargo, hay otras competencias que son necesarias y además su ámbito natural es el ámbito local. Hemos decidido que sea natural porque llevamos así décadas y a veces hasta siglos. Cada país tiene su tradición.

En cuanto a las cuestiones que me ha formulado el señor Allí, ya me he referido al consenso entre las fuerzas política porque si no, no puede haber liderazgo ni cambio. La colaboración de las comunidades autónomas tiene muchas facetas, es mejorable. Al principio decía que había que cambiar de juego, vamos a jugar a generar confianza. A veces cuando nosotros en el INAP nos adentramos en campos modernos, no ya tan modernos afortunadamente como son los campos de *coaching* y *mentoring*, y uno se encuentra con el gurú de turno, le preguntamos: ¿cómo se genera confianza? Él nos contesta: dando confianza. Bueno, no está mal. Vamos a jugar a esto, quizás, no lo sé.

Decía que había dos formas de ver el Estado. Si solo hubiera dos, estaría bien, pero hay muchas formas de ver el Estado. El Estado es una gran construcción histórica, cuando nace el Estado —esta es una discusión que mantengo con los colegas historiadores—, nace la Administración. Incluso quienes venimos de Administración pública decimos que donde no hay Administración no hay Estado. Ellos nos contestan que están el impero mogol, o el imperio romano, o el imperio griego. Decimos que sí, pero que en esos imperios no había Estado. No había medios para imponer, para ordenar, para regular, para generar recursos; no existían. Donde hay Estado, hay ley; donde hay ley, hay derecho; donde hay derecho, hay una sociedad civilizada ordenada; donde hay esto, hay seguridad, confianza, desarrollo económico y paz. El negocio de la Administración es todo lo que acabo de decir, nada más y nada menos. Por eso, volvamos a elevar el discurso. En la Administración nosotros no nos dedicamos a prestar servicios; prestamos servicios para garantizar derechos y libertades, los que ustedes regulan aquí, los que se establecen en la Constitución y en los tratados internacionales. Nosotros prestamos servicios para mejorar

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 24

la vida de las personas, de los ciudadanos, de las empresas y de las organizaciones sociales y también prestamos servicios para lograr la cohesión y la integración social y territorial. Ese es nuestro negocio.

Aunque son anteriores a la profesión del diputado Del Río, es la más alta distinción que puede tener un habitante de la polis: ser empleado público, ser servidor público. Y ustedes son servidores públicos también, a veces esto se nos olvida. A esto me refería antes. ¿Qué faltaba en la Constitución? Que nos dedicamos a esto. Por eso se exige para entrar en la Función pública un plus: igualdad, mérito, capacidad, publicidad, principios, valores. Esto es una sola forma de ver el Estado. En estos principios y en esta orientación, lo que nos exigen a los funcionarios es que seamos neutrales, que tengamos una neutralidad sobre las instituciones.

Me pedía mi opinión sobre si debe modificarse o no el Estado. Alguna vez he escrito también sobre esto. Tenemos margen de evolución en el Estado actual, alguna vez se dice que este traje se nos ha quedado pequeño y que ya rompe las costuras, pero es que en algún sitio nos sobra cinturón y en otros sitios mucho cinturón. Vamos a seguir por este camino, a ver si generando confianza y diálogo podemos conseguir la fuerza suficiente para lograr un gran consenso, para que creciendo y evolucionando podamos desarrollar otro nuevo o, en su caso, retoques a la Constitución. Lo hemos hecho en nuestra historia varias veces.

El otro día alguno de los comparecientes lo comentó. Nosotros decidimos que antes de reformar los estatutos de autonomía de la segunda generación, aprobemos leyes orgánicas. Vamos a darnos leyes orgánicas, vamos a ver cómo va esto, y después reformamos los estatutos. Ya hemos hecho esto una vez y fue bien. Se hizo de aquella manera, pero fue por acuerdo y se hizo bien. Las cosas cuando van por acuerdo van bien en general.

Estoy de acuerdo con el diputado Del Río. Donde estamos es una historia de un éxito colectivo —lo es—, de muchísima gente, y es la que nos ha llevado hasta aquí. A veces los teóricos decimos borrón y cuenta nueva, empecemos de cero. Ya sabemos que en la historia eso sucede algunas veces, no demasiadas, y a veces con resultados un poco terribles. Hay que pensar por qué hemos llegado hasta aquí, porque hemos construido instituciones, relatos, conversaciones y alianzas durante tantos años que hay que ver exactamente qué es lo que hay que seguir manteniendo, que es mucho.

Por tanto, necesitamos un elevado grado de consenso, creo que lo he repetido y es imprescindible. Este consenso y esta cesión —justo he entrado durante la intervención del presidente del Consejo Económico y Social— están presentes en nuestra vida en el día a día, porque lo necesitamos prácticamente para todo, lo practicamos diariamente aunque a veces —como él ha dicho— no lo decimos. El INAP tiene una historia de veinticinco años prácticamente de acuerdo con comunidades autónomas, con sindicatos y la FEMP de tomar acuerdos por unanimidad del reparto de fondos para formación para el empleo. Eso no es sencillo, pero lo hemos hecho con sentencias del Tribunal Constitucional y con cuestiones complejas. Sin embargo, se acuerda por consenso en momentos complejos; eso sucede muchas veces.

¿Cómo nos ven en Iberoamérica? ¿Cuáles son nuestras fortalezas y qué nos piden? ¿Cómo nos ven? Nos ven como personas e instituciones flexibles —aunque nosotros tenemos una imagen de nosotros mismos como intransigentes—, adaptativos, con un nivel de servicios públicos, por ejemplo, en el nivel local altísimo. Nos piden transferencia de conocimiento, transferencia de implantación de servicios públicos. Nos piden fortalecimiento y construcción de instituciones. Nos piden cooperación, nos piden que dirijamos proyectos de cooperación. Tenemos una fundación, la Fiiapp —el INAP forma parte del patronato desde su creación desde hace más de veinte años—, que dirige 350 millones de euros en 108 países al año en todo el mundo. Somos el tercer país de la Unión Europea, por delante de Gran Bretaña y Holanda, de países mucho más grandes o con más tradición o con más medios que nosotros.

¿Qué piden de nosotros? Muchas veces, aunque aquí nos reímos mucho, nos piden experiencia multiterritorial. A veces nos preguntan qué pensamos del nivel municipal en tal país, y solemos decirles la verdad. A veces lo hacemos preguntándoles qué modelo quieren, como tenemos tantos.

Por eso somos flexibles y adaptativos. ¿Qué nos piden en otros sitios? Funcionamiento de instituciones. Los españoles sabemos hacer funcionar bien las instituciones, a pesar de lo que pensemos de nosotros. Y nos llaman, ¡joj!, pero no en solitario, porque llaman a más. El INAP tiene una fuerte presencia desde su creación, y creo que incluso antes formalmente. Estamos en estos momentos en seis o siete proyectos de cooperación, de fortalecimiento institucional y de creación de instituciones en África y en América, en seis, siete u ocho países, en algunos con más o menos intensidad.

¿Cómo han evolucionado los convenios y las conferencias? El otro día, preparando esta comparecencia, tomé como referencia una cuestión en la que yo había trabajado hacía bastantes años,

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 25

pero sobre la que no había visto los datos recientes. Cuando las comunidades autónomas y las corporaciones locales concurren en órganos cooperativos, sean consorcios o sociedades mercantiles, que no lo son propiamente, pero sí concurren en el capital social, ¿cómo lo hacen? Son datos oficiales de la Secretaría de Estado para las Administraciones Territoriales. En un porcentaje altísimo, las comunidades autónomas no se reservan la mayoría de decisión. Es un modelo evolucionado. En La Rioja tenemos experiencia, pero es que no es solo en La Rioja, sino en más del 70 % de los cuatrocientos consorcios que hay en España que prestan servicios esenciales en agua, en recogida de residuos, en temas medioambientales, en seguridad, en protección civil, etcétera. Tenemos una buena experiencia. Cuidado, que una comunidad autónoma que en algún caso es la que aporta la mayoría del presupuesto no se reserve más del 50 % tiene su cosa. Pues lo hacen. Eso es ir en el buen camino. Lo mismo sucede en las sociedades mercantiles o, como decía antes, en la Conferencia de Asuntos Europeos.

El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud es un buen ejemplo de evolución cooperativa en asuntos centrales. No se olviden de que es la política pública más importante para los ciudadanos. Funciona. ¿Puede funcionar mejor? Sí, como todo, pero no está mal. Todos los acuerdos se toman por consenso, y son acuerdos trascendentes.

Reforma de la Constitución y capacidades. Ha puesto el ejemplo del cinturón y del traje. Puede ser que en algún sitio nos tire la sisa, pero en general creo que tenemos que evolucionar. Tenemos que reconstruir consensos, ideales comunes, y transmitir esperanza al conjunto de la sociedad. Creo que una de las cosas que nos diferencia hoy en día, también por agotamiento, lógicamente, porque han pasado muchos años y una crisis muy dura, del año 1978 es que entonces logramos construir un relato de ilusión. ¡Es que tenemos tantas cosas con las que ilusionarnos los españoles, las administraciones públicas y las comunidades autónomas! ¡Tenemos tantas cosas por hacer, tantas cosas por mejorar, tantas brechas que soldar, tantas políticas que mejorar! Tenemos muchas cosas por hacer.

La pregunta final es: ¿Hay capacidades suficientes? Para cada reto en cada época, los que nos dedicamos a esto necesitamos competencias específicas. Decía antes Marcos Peña, que se necesita una visión más integral, más sistémica, más desde arriba, pero no solo por parte del Estado, sino también de las comunidades autónomas, para buscar cosas en común. ¿Qué más necesitamos? Entender que, efectivamente, si formamos parte de un Estado, volviendo a la lealtad y a los temas de confianza, hay cosas que el Estado debe liderar, y se pueden poner muchos ejemplos; debe liderarlas sin ningún tipo de problemas. Por mi experiencia actual y de la época de consejero, en general, porque hay excepciones, y algunas sonadas, evidentemente, hay reticencias de las comunidades autónomas respecto al Estado en temas claros y evidentes de liderazgo, de coordinación, de cooperación o de colaboración que son escasas. El Estado debe articular, debe vertebrar, porque son las funciones de cualquier Estado compuesto, sea federal o sea como el nuestro; esa es su función. ¿Que hay que clarificarlas? Las podemos clarificar en la Constitución, pero como, en cualquier caso, antes hay que llegar a acuerdos, hagámoslo antes de reformar la Constitución y después ya lo pondremos en el texto.

Por último, sobre lealtad constitucional o lealtad institucional, debemos generar confianza. Entre todos debemos crear un clima de confianza, que quizá es la base de nuestra prosperidad en las últimas décadas y lo que en su momento llegó a asombrar al mundo.

Muchas gracias. **(Aplausos).**

El señor **PRESIDENTE**: Señor Arenilla, muchas gracias por su intervención.

Aunque, como digo siempre, el presidente de la Comisión es mudo, voy a decir una pequeña cosa para completar. El afán legislador lo cuantifico en términos de normas de rango de ley: desde el 29 de diciembre de 1978 se han hecho 2400, insisto, como género, es decir, orgánicas, ordinarias, decretos-ley, incluso decretos legislativos, y más de 7700 leyes autonómicas, de desarrollo y de no desarrollo. Esto significa —me he molestado en hacer el cálculo— que hemos aprobado una norma con rango de ley en el Estado cada seis días. No digo que todas estén vigentes, como es obvio, porque alguna de ellas, que es el dorso de la moneda, que no tiene cuarenta años, se han modificado casi sesenta veces. Una norma, cuya última versión, antes el último texto refundido, era de 1994, se ha modificado más de una vez cada año. Estoy hablando de la Ley General de la Seguridad Social, que se modifica siempre por la Ley de Presupuestos. Eso es lo que tenemos. Todo esto es porque me he metido en una cosa que me sepultará por puro peso, que es tratar de ver qué hemos hecho en términos legislativos durante cuarenta años. He dicho esto simplemente porque hila con lo que nos ha dicho.

# DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

## COMISIONES

Núm. 431

15 de febrero de 2018

Pág. 26

En nombre de todos los miembros de la Comisión le agradezco su intervención. Puesto que tiene aquí preparado un estupendo informe —lo digo porque lo he visto, igual que la vicepresidenta, que se ha apresurado a exigir lo que yo le pido—, le ruego que se lo haga llegar a la Comisión, porque más allá de que su intervención figure en el *Diario de Sesiones*, en un informe escrito hay datos más ricos, más variados, más completos.

Le reitero nuestro agradecimiento.

Antes de finalizar la sesión, les tengo que expresar, por razones que el señor letrado me indica, la necesidad de que ratifiquemos las comparencias del día de hoy, es decir, que ratifiquemos la decisión que tomó la Mesa hace unos días. No tenemos delegación de competencias y, por tanto, la Comisión debe ratificarlo. En la próxima sesión que celebraremos el miércoles de la semana que viene, día 21, se incluirá en el orden del día la delegación de competencias en la Mesa.

¿Lo acuerdan así sus señorías? **(Asentimiento)**. Queda aprobada por asentimiento.

Les agradezco su presencia y vuelvo a agradecer al señor Arenilla su intervención.

Se levanta la sesión.

**Eran las siete de la tarde.**

### Corrección de error.

En el Diario de Sesiones número 424, correspondiente a la Comisión para la evaluación y la modernización del Estado autonómico, sesión número 5 (extraordinaria), celebrada el 31 de enero, en la página 60 en la intervención del señor Cámara Villar, cuarto párrafo, cuando dice: «*hold it together*» debe decir: «*holding together*».

cve: DSCD-12-CO-431