



**Los derechos sociales ante el proceso de Reforma de la Administración
Pública Española: perspectivas y alcances**

Francisco Manuel Silva Ardanuy
Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España)

Mail: fmsilard@upo.es

Artículo recibido el 20 de julio de 2013
Artículo aceptado el 26 de julio de 2013

Resumen

Siguiendo las indicaciones del Banco Central Europeo, del Fondo Monetario Internacional y de la Comisión Europea, el Estado Español a través de su poder ejecutivo inició en Noviembre de 2011 un proceso de reforma del conjunto de las Administraciones Públicas con el objetivo de disminuir su déficit. Dicho proceso de reforma se ha plasmado en una reducción presupuestaria para la atención de los derechos sociales y de ciudadanía. Actualmente Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas afronta el proceso de reestructuración de la Administración central, periférica y local, lo que supondrá una profunda transformación en el ejercicio de los derechos sociales tal y como se han desarrollado en el Estado español.

Abstract

In order to develop the indications of the European Central Bank, the International Monetary Fund and the European Commission, the Spanish State through its Executive power began since November 2011 a process of reform of the set of public administrations in order to reduce its deficit. This process has resulted in a budget reduction to the attention of social rights and citizenship. Ministry of Finance and Public Administration currently facing the process of restructuring of the central, peripheral and local administration, which will mean a profound transformation in the exercise of social rights as they have been developed in the Spanish State.

Palabras clave:

Administración Pública, reforma, Administración local, déficit, coste estándar, memoria económica, austeridad, ajuste, sostenibilidad, derechos sociales, fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo, Comisión Europea, servicios públicos, carta europea de ciudadanía.

Key words:

Public Administration, reform, Local Administration, deficit, standard cost, economic memory, austerity, adjustment, sustainability, social rights, International Monetary Fund, European Central Bank, European Commission, public services, European citizenship Chart.

1.-El impulso reformista en la X Legislatura.

Las elecciones generales celebradas en España el 20 de Noviembre y la conformación de las nuevas Cortes Generales dieron paso en la nueva legislatura a la apertura de un proceso de reformas impulsadas por el poder ejecutivo que pretenden atajar el déficit de las Administraciones Públicas españolas en sus tres niveles (Administración general del Estado, Administración autonómica y Administración Local).

En severo contexto de recesión económica, unido a la destrucción masiva de empleo tanto en el sector público como en el privado, decidieron al Gobierno español a reestructurar diferentes sectores esenciales de la economía española de acuerdo con las autoridades europeas y otros organismos financieros internacionales como el banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dichas medidas pasaban en un primer momento por una reducción drástica del gasto público, la reforma del mercado laboral y el aumento de la capacidad exportadora del país.

Dichas medidas, a pesar de intentar atajar la pérdida de reservas económicas del Estado y detener la escalada de los intereses que el estado se veía obligado a asumir para financiar sus servicios básicos en los mercados internacionales, han venido a incidir en una disminución de los servicios que se prestan a la ciudadanía en cumplimiento de la naturaleza de Estado Social que propugna la Constitución Española de 1978.

A tal fin, y en consonancia con los acuerdos firmados con las autoridades europeas, el Gobierno español tenía entre sus prioridades la reforma de la Administración Pública. Para ello el Ministerio de Hacienda y Administración Pública bajo la supervisión de la vicepresidencia del Gobierno creó la llamada “*Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*” (CORA)¹.

Dicha Comisión ha desarrollado un trabajo a partir de la creación de 4 Subcomisiones:

- Subcomisión de Duplicidades Administrativas.
- Subcomisión de Simplificación Administrativa.
- Subcomisión de Servicios y medios comunes
- Subcomisión de Administración Institucional.

Junto con estas 4 Subcomisiones de Trabajo, la Comisión ha contado con el apoyo del llamado “*Consejo Asesor*” como órgano de apoyo integrado por diferentes organizaciones e instituciones (Defensor del Pueblo, CCOO, UGT, CSIF, FEDECA, CEOE, CEPYME, Consejo de Consumidores y usuarios, ATA, Instituto de Empresa Familiar, Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Asociación Española de Empresas de Consultoría).

Para facilitar la participación de los ciudadanos se abrió un buzón de sugerencias en la página web del Ministerio que ha recibido un total de 2.239 aportaciones ciudadanas al proceso de reforma de las Administraciones Públicas. De la lectura del Informe se deriva que ni la Administración autonómica ni la local han sido emplazadas a debatir sobre las medidas de reforma de la Administración Pública, mientras diversos agentes sociales sí que han tomado parte en la discusión².

¹ Informe para la reforma de las Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Junio de 2013. www.seap.minhap.gob.es

² Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local (2005). Ministerio de Administración Pública. Secretaría de Estado de Administración territorial, Madrid. Págs. 52-53.

1.1.-Objetivo del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

El informe elaborado por la Comisión parte de la idea que “*España tiene una buena Administración Pública, pero que existen deficiencias como las duplicidades y el solapamiento*”. Afirma que una economía competitiva requiere de una Administración Pública moderna, ágil, transparente y eficaz. En el actual contexto económico se requiere de un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios para podernos equiparar a las Administraciones de nuestro entorno.

El Informe persigue alcanzar 3 objetivos:

- Simplificar los procedimientos sobre la base de las nuevas tecnologías.
- Reducir cargas administrativas a ciudadanos y empresas.
- Evitar solapamientos y duplicidades.

Para ello, el Informe plantea 217 propuestas de medidas divididas en:

11 medidas de carácter general
118 medidas para eliminar duplicidades
42 medidas para simplificar procedimiento
38 medidas para la mejora de los servicios y medios comunes
8 medidas de racionalización de la Administración Institucional en el plano normativo mediante la integración o supresión de 57 entidades públicas estatales.

De las 217 medidas

- ⤴ 139 afectan al Estado y a las CC.AA. (64.05%)
- ⤴ 78 afectan en exclusiva a la Administración General del Estado. (35.94%)

Por tanto, centraremos nuestro análisis en aquellas que afecten a los Derechos sociales y en especial a aquellas que afectan a las disposiciones normativas autonómicas para clarificar aquellos posibles conflictos competenciales que pudieran derivarse de la entrada en vigor de estas medidas.

1.2.-Características de la Administración Pública Española.

Para medir el peso de la Administración Pública en la economía española, debemos tomar como referencia el nivel de gasto no financiero sobre el Producto Interior Bruto (PIB). En este sentido, España se sitúa entre los 10 países de la eurozona con menos gasto público con el 43.4% de su PIB³.

Por encima de España se encuentran países como Francia (56.6%), Italia (50.7%), Reino Unido (48.5%) o Alemania (45%).

En este momento, el gran problema de España no es su gasto en Administración Pública, ni siquiera el gasto público. EL PROBLEMA PRINCIPAL DE ESPAÑA ES LA CAIDA BRUTAL DE INGRESOS.

En 2012, el nivel de ingresos públicos se situó en el 36.4% del PIB, 10 puntos por debajo de la media de la zona euro, siendo el país de la eurozona con más bajos ingresos sólo por detrás de Irlanda (34.6%) y Eslovaquia (33.1%).

Si atendemos a la estructura del gasto público español, la mayor parte es GASTO SOCIAL Y SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS (65.92% de gasto público, el equivalente al 30% del PIB).

En cuanto al PERSONAL al servicio de las Administraciones Públicas, es necesario clarificar que tan sólo 1 de cada 4 funcionarios de la Administración general del Estado y de las CC.AA. Realiza tareas en la estructura administrativa, por lo que 3 de cada 4 funcionarios (el 75%) presta servicios públicos esenciales (Educación, Sanidad, Seguridad, Defensa o Justicia).

Casi la mitad del gasto público está gestionado por las CC.AA. Y por las Entidades Locales. La distribución del gasto público entre Administraciones es el siguiente:

Administración General del Estado	21.6%
Seguridad Social	31.9%
CC.AA.	34.3%
Entidades Locales	12.3%

³ ARENILLAS SAEZ, Manuel (2011): Crisis y reforma de la Administración Pública. NetBiblo, Oleiros (A Coruña). Págs. 271-286.

Entre 1982 y 2012 los empleados de la Administración General del Estado se han reducido a cerca de la cuarta parte; los de las CC.AA. (que apenas existían en 1982) se han multiplicado por 30, mientras que los funcionarios al servicio de las Administraciones locales se han multiplicado por 4.

Esta estructura del reparto del gasto y de las estructuras de personal debe inscribirse en un proceso de descentralización administrativa muy profundo que ha llevado a España a ser el país con mayor grado de desconcentración de la OCDE.

Actualmente, las Administraciones Públicas Españolas están siendo sometidas a la llamada Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que les permite un déficit estructural de tan sólo el 0.4%

Se trata de un severo ajuste que no ha sido alcanzado por las Administraciones Públicas Españolas que registraron para 2012, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito (rescate bancario), de un 6.98% del PIB, frente al déficit del 8.96% del PIB registrado en 2011.

El reparto del déficit por Administraciones fue el siguiente:

Administración General del Estado	4.1%
CC.AA.	1.76%
Corporaciones Locales	0.15%
Ahorro neto total	12.468 millones euros

De las tres Administraciones Públicas, la única que cumplió el objetivo de déficit fue la Administración Local que se quedó muy por debajo del límite del 0.3% que se le había impuesto⁴.

Debe señalarse que se han puesto en marcha 2.700 planes de ajuste en Ayuntamientos de toda España en el marco del llamado "*Plan de Pago a proveedores*". Estos planes de ajuste han supuesto unos ingresos a las arcas locales de 1.108 millones y un recorte del gasto de 1.466 millones.

En términos de extinción de entes instrumentales, las CC.AA han extinguido un total de 535 entes instrumentales a 1 de enero de 2013, con el objetivo de alcanzar los 708 entes eliminados para final de legislatura (2015).

⁴ Véase las referencias aparecidas en torno al déficit de las Corporaciones locales en el Libro blanco de la Administración Local de Andalucía de 2002, publicado por la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía.

Para el control del conjunto de medidas de austeridad, el Gobierno central ha creado la llamada “Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal” que velará en palabras del Ministro de Hacienda “*por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria que hará una evaluación continua del ciclo presupuestario, de la deuda pública y las previsiones macroeconómicas*”.

1.3.-Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado.

La Comisión que ha elaborado el Informe para la reforma de las Administraciones Públicas ha planteado como objetivo central la aprobación de una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas donde se fije los criterios identificativos de cada tipo de ente, sus sistema de control económico-financiero, el régimen de contratación y de personal.

En esa nueva ley se pretende determinar que la creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública deberá ir acompañada de una nueva justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, siendo evaluado periódicamente para que, en caso de no mantenerse el objeto o los recursos materiales, se pueda proceder a su extinción⁵.

La nueva Ley que se anuncia aspira a fijar un marco básico para que n haya duplicidades entre entes similares de distintas Administraciones.

Se plantea que el inventario de entes dependientes de las CC.AA se integren en el llamada INVESPE (Inventario de Entes del Estado) de forma que antes que cualquier Administración Pública cree una nueva entidad deberá comprobarse la ausencia de duplicidades.

La reciente Ley 3/2013, de 4, de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, comporta la supresión de ocho organismos reguladores, ganando en eficiencia y en seguridad jurídica para los agentes económicos.

La Disposición Adicional Octava del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero (tramitado posteriormente, y aprobado como Ley 3/2012), de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, limitó la indemnización por

⁵ MORALES ARROYO, Jose M^º: *La necesidad de de una reforma institucional conectada con la reforma estatutaria. En VV.AA. (Coordinador Manuel José Terol Becerra); La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; posibilidades y límites.* Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, págs.. 101-117.

finalización de contrato mercantil y de alta dirección en directivos de entidades del sector público estatal; prohibió su cobro para los directivos que fuesen empleados públicos y pudiesen retornar a su función anterior tras su cese; y determinó la estructura retributiva a fijar en los contratos de directivos de sociedades mercantiles estatales (distinguiendo entre una retribución básica y una retribución complementaria -complemento de puesto y complemento variable-).

El Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, reguló el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal, limitó el número máximo de miembros del consejo de administración u órgano superior de gobierno de cada entidad, su estructura organizativa (número máximo y mínimo de directivos) y las cuantías máximas de la retribución de directivos.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 se aprobó el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector público Empresarial y Fundacional Estatal, que entre disoluciones, fusiones, desinversiones y liquidaciones afecta a 86 sociedades y fundaciones públicas.

Al margen de esta modificación normativa, la CORA ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la AGE, valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas.

Como resultado de este análisis, se han planteado las siguientes medidas en el ámbito de la AGE:

- Organismos Autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos: Cría Caballar de las Fuerzas Armadas y Consejo de la Juventud de España.
- Organismos Autónomos que se fusionan e integran en otros existentes, con fines más generales y que aportan mayor volumen de recursos y actividad: Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (se integra en el INTA); Servicio Militar de Construcciones (se integra en el INVIED); e Instituto Nacional del Consumo (se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición).
- Organismo Autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial. Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades.

- Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que se fusionan en una única Entidad: Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

- Supresión de las Entidades mancomunadas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

- Consorcios que se suprimen: Consorcio Solar Decathlon; Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga; Consorcio Instituto de Investigación sobre Cambio Climático de Zaragoza (I2C2); unificación de los 8 Consorcios Centros de Investigación Biomédica en Red (CIBER) en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.

- Fundaciones que se suprimen, integrándose sus medios en la Organización ministerial, en otros Entes públicos o en otras Fundaciones: F. Colegios Mayores MAEC-AECID, se integra en la Fundación EOI; F. Iberoamericana para el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR), se extingue y liquida; F. AENA, se integra con la F. Ferrocarriles Españoles en la nueva Fundación del Transporte; F. General de la UNED, se integra en la UNED; F. para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad.es), se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos; Fundación Taller Juan José, se extingue y liquida; F. Centro Nacional del Vidrio, su gestión es asumida por la Fundación EOI, en los términos que se precisen; F. Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO), se integra en ICEX; F. Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información (CENATIC), se integra en el Ente Público Red.es; F. Ciudad de la Energía (CIUDEN), se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades museísticas; F. Española para la Innovación de la Artesanía, se integra en la Fundación EOI; F. Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR); F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA), se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización empresarial; y F. ENRESA, se integra en la sociedad mercantil ENRESA.

- Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas: F. de Aeronáutica y Astronáutica Españolas, F. Museo do Mar de Galicia, y F. Canaria Puertos de Las Palmas.

- Fundación que cambia de Ministerio de Adscripción y, en su caso, de protectorado: F. Víctimas del Terrorismo pasa al Ministerio del Interior.

- Fundación que se convertiría en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CC.AA. tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA).
- Entidad Pública que se suprime, integrándose sus medios en la Organización ministerial, que asume las funciones públicas que pudiera desarrollar: Gerencia del Sector de la Construcción Naval.
- Sociedades Mercantiles que se extinguen. Además de las afectadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros referido anteriormente, se plantea la extinción de la Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF); la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Gomera, la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Estaca, del Hierro; Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA); y la Sociedad Mercantil La Almoraima, S.A.
- Organismos Autónomos y Agencias Estatales que integran sus servicios comunes:
 - i. Actividades Formativas: Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO).
 - ii. Actividades de Investigación: Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA); Instituto de Estudios Oceanográficos (IEO); Instituto Geológico y Minero de España (IGME); Instituto de Salud Carlos III; e Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).

2.-El Anteproyecto para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local como base de la nueva Administración Pública española.

El Gobierno español defiende que el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local⁶ clarificará las competencias impropias de las Administraciones Locales suponiendo un ahorro

⁶ Véase borrador del Anteproyecto para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local presentada en Consejo de Ministros el 15 de febrero de 2013 y pendiente de aprobación. El último borrador conocido del texto del Anteproyecto está fechado el 15 de julio de 2013.

de, al menos, 7.129 millones de euros para el periodo 2013-2015⁷. La Línea de defensa que mantiene el informe de reforma de las Administraciones Públicas con respecto a la reforma local es el siguiente:

- Que clarifica las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Que viene a establecer un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las CC.AA., con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente⁸.
- En base a las políticas de austeridad, las mancomunidades y EE. LL. menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.
- Refuerza el papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica.
- El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.
- Que viene a reducir el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.

Es de enorme importancia señalar las conclusiones principales del dictamen del Consejo de Estado emitido el pasado 26 de Junio donde se cuestiona de manera profunda el vaciamiento de competencias de las Administraciones locales y el desplazamiento de las capacidades de decisión hacia las Diputaciones Provinciales.

⁷ VELASCO CABALLERO, Francisco (2013): Revisión de las "duplicidades" y articulación del nuevo sistema competencial de las entidades locales. Madrid. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid. Pag. 5-7

⁸ RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las Haciendas Locales en los tributos de las CC.AA. Estado de la cuestión en Andalucía*. Revista de Estudios Regionales. Vol. Ext.VIII, 2009, pág. 242-250.

Apunta con buen criterio el Consejo de Estado, la colisión que supone no concebir a las Administraciones Locales como parte constituyente de la Administración Pública española⁹.

El Informe del Consejo de Estado es ampliamente coincidente con la posición expresada por la Consejería de Administración Local y relaciones Institucionales que, mediante sendos informes planteó la inconstitucionalidad del Anteproyecto de Reforma de Administración Local planteado por el Gobierno Central en febrero de 2013.

No es la primera posición de rechazo a la propuesta de reforma planteada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pues parlamentos autonómicos como el andaluz o el castellano-leonés han mostrado su desacuerdo explícito con una reforma que precipita una demolición de las estructuras del Estado Social tal y como lo conocemos¹⁰.

2.1.-Mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas.

El Informe contiene 6 apartados diferenciados que refuerzan la visión del Informe de la necesidad de un “Estado Mínimo” que no interfiera en las decisiones del Mercado y que no regule la libre actividad privada. En este sentido apuntan a medidas de control y austeridad de la Administración sobre los siguientes principios:

1. Limitación del Empleo Público (a partir de los RDL 3/2012 y 20/2012)

-La congelación de las Ofertas de Empleo Público para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada para servicios públicos esenciales.

-Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.

-Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición.

⁹ Véase informe aprobado por unanimidad del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013.

¹⁰ MILLÁN JIMÉNEZ, Ana, PORTILLO NAVARRO, M^a José y RUBIO LARA, Pedro Ángel (2012): *Hacienda Pública Territorial; un enfoque multidisciplinar*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

-Modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal.

-Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria, elevándola de los 65 a los 67 años. La Ley introdujo un período transitorio de 14 años para la aplicación progresiva de esta medida.

- Extensión mínima de la jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales.

-Medidas de empleo público sectoriales.

-Plan de reducción del absentismo.

-Modificación del régimen de incompatibilidades.

- Modificación del régimen de permisos sindicales.

2. *Implantación del sistema de medición de la eficiencia.*

3. *Nuevo procedimiento para la elaboración de los Capítulo 2 y 6 de los PGE.*
Se trata de introducir criterios analíticos que permitan juzgar si la cantidad que se propone presupuestar para un gasto concreto (energía, limpieza, suministros, etc.) es la que se correspondería con una gestión óptima del servicio o suministro (superficie, número de empleados).

4. *Ley de Impulso a la factura electrónica y creación de un Registro Contable.*

5. *Gestión de servicios y medios comunes.*

En este ámbito se propone actuar sobre 7 materias que pueden suponer un gasto innecesario o poco eficaz a la Administración General del Estado

- **Medios informáticos:** Se propone reutilizar y racionalizar los equipos.
- **Inmuebles:** La gestión inmobiliaria del Estado tenía situaciones como la falta de información precisa y actualizada del número de inmuebles, elevada dispersión de sedes administrativas, elevados costes de arrendamientos y bajos niveles de ocupación. SE procederá a identificar la totalidad de los inmuebles, se venderán o se alquilarán.

- **Tesorería:** Se procederá a la centralización del pago de nóminas y de las cuentas de Tesorería, mejora del saldo tesorero y mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE.
- **Contratación:** Se reducirán los órganos de contratación para superar la ausencia de unidad de criterio.
- **Parques móviles de los Ministerios:** Se suprimirán los vehículos sin uso o en mal estado de conservación. Se propondrá la centralización de la gestión del parque móvil en las Subsecretarías de los departamentos, así como la contratación de seguros colectivos.
- **Imprenta:** Se eliminarán las pequeñas imprentas y se tenderá a la centralización en grandes unidades, como la imprenta del BOE.
- **Medios aéreos y marítimos:** Se tenderá a la operación unificada de medios aéreos y marítimos de los que dispone la Administración General del Estado por parte del Ejército y la Armada bajo la dirección y control del organismo competente mediante la implantación de fórmulas de colaboración¹¹.

6. Reforma de la Ley General de Subvenciones.

3.- La Administración al Servicio de los Ciudadanos y las Empresas.

Se introducen 8 medidas sustanciales relativas a la agilización de trámites y el impulso al llamado modelo de unidad de mercado:

1. Ley de Deuda Comercial.

El informe plantea la conveniencia de aprobar una nueva regulación para integrar el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera e introducir el concepto de período medio de pago a proveedores (PMP) con el fin de controlar la deuda comercial. Todas las Administraciones tendrán un plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores y que garantice el cumplimiento del PMP.

2. Ley de Unidad de Mercado.

Se trata de aplicar el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

¹¹ AJA, Eliseo: *El principio de colaboración en el Estado Autonomico*, en VV.AA. *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

3. Manual de Reducción de cargas.

La medida propuesta por la comisión consiste en elaborar un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la Administración General del Estado, al que deberá ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos.

4. Grandes proyectos de simplificación.

Las medidas propuestas en este ámbito consisten en la simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico, la gestión del dominio público marítimo-terrestre, la autorización ambiental integrada, la gestión de residuos, los procedimientos de evaluación ambiental y la responsabilidad ambiental, así como la creación de la ventanilla única aduanera.

5. Impulso a la Administración electrónica.

El informe plantea el impulso de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración y la puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Apoderamientos (REA).

Se plantea el establecimiento de un Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas que centralizaría en un emplazamiento electrónico las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la AGE.

En el ámbito de las medidas horizontales, se plantea el impulso del sistema de subastas electrónicas, tanto en el ámbito judicial como administrativo.

6. Apoyo a las empresas y a la inversión.

Las medidas que se impulsarían pasan por la publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las CC.AA. en una Plataforma única de Contratación del Sector Público, la reducción de tiempos y costes para la creación de empresas o la simplificación de los procesos ligados a la investigación, innovación y desarrollo.

7. Atención al ciudadano.

Establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las AA. PP. y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de trámites y servicios más relevantes.

Del mismo modo se plantea el desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social o la extensión del teléfono 060 al conjunto de las Administraciones Públicas.

8. Codificación del Derecho.

Con el fin de impulsar cuanto antes, en el ámbito de la AGE, la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias, para lo que se considera necesaria la aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos.

Además, con el fin de facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar en el futuro la existencia de legislación dispersa, se introducirá para la normativa estatal un sistema de fecha común de entrada en vigor

4.-Resultados de la reforma.

Según las conclusiones del informe presentado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, el conjunto de todas las medidas de reformas impulsadas propuestas por el Gobierno permitiría que las Administraciones dejaran de gastar en 4 años un total de 37.620 millones de euros¹².

Al final de este periodo, con la implantación del total de medidas, se estará dejando de gastar anualmente 17.534 millones de euros con respecto a lo gastado en 2011.

Las medidas que se contienen en el presente informe generarán un ahorro en 3 años de 6.440 millones de euros, según sus autores.

5.-Los Derechos sociales frente a los principios de estabilidad.

Lo anteriormente expuesto nos sitúa ante el severo impacto que sobre el cumplimiento de los derechos sociales exigibles al marco constitucional y al ordenamiento jurídico autonómico y local. La aplicación conjunta de ambas propuestas de reforma (las 217 medidas contenidas en el Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas y el Anteproyecto para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) suponen la imposibilidad en la práctica de poder mantener la atención a los derechos sociales como dispone el modelo de Estado.

¹² MEDINA GUERRERO, Manuel (2005): *La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales*, Revista de de Estudios Locales (CUNAL), nº extraordinario, págs.67-77.

Si bien, ninguno de los dos proyectos ha sido sometido aún a ninguna suerte de trámite parlamentario o aprobación por parte de los órganos competentes, apuntan en la dirección de un desmedido ajuste de los recursos presupuestarios puestos al servicio del cumplimiento de la dimensión social del Estado. De retirarse las transferencias, condicionadas o no, a las corporaciones locales y a la Administración autonómica para que atiendan las competencias que tienen transferidas o que le son propias por definición estatutaria, éstas no podrán desarrollarse¹³.

La introducción de principios de coste estándar, denominado coste efectivo en el borrador de 15 de julio de 2013, llama a una limitación en la prestación de servicios públicos esenciales, especialmente en los municipios de menos de 5.000 habitantes, lo que en la práctica supondrá que la mayor parte de los 8.116 municipios de España quedarán desprovistos de atención directa a su población en amplios sectores de derechos sociales o éstos quedarán supeditados a las capacidades de las Diputaciones provinciales.

Es necesario identificar la importancia que estas medidas tienen sobre la esfera de los derechos sociales que comienzan a ser externalizados quedando sometidos dichos derechos a la incertidumbre de la voluntad política y a las limitaciones presupuestarias.

Se trata, por lo expresado en las páginas de los informes estudiados de un proceso gradual de eliminación de los costes de la Administración en materia de derechos sociales que actúan como renta diferida para una gran parte de la población. Si bien estas medidas acercan al Estado español al objetivo de reducción de déficit sugerido por las autoridades europeas, está generando una ampliación de la brecha de desigualdad entre la población española.

Cabe afirmar que la propuesta de Reforma de las Administraciones Públicas responde a los siguientes objetivos:

- La necesidad del Ejecutivo Central de culminar el conjunto de medidas planteadas por las autoridades supraestatales en materia de reducción del gasto público. En este sentido es esencial mostrar a las autoridades europeas antes del Consejo Europeo del mes de

¹³ MARTÍN RODRÍGUEZ, José Miguel: *La participación de las entidades locales en los tributos de la CC.AA.: la hora de la verdad*. Fundación Democracia y Gobierno Local, nº 24, Octubre de 2010. Págs. 102-105.

junio la decidida voluntad del Gobierno Central de minimizar la Administración Pública española¹⁴.

- Seguir poniendo en marcha medidas centralizadoras que caben con el autogobierno empleando como pretexto la necesaria austeridad y los compromisos adquiridos con las autoridades europeas.
- Utilizar el gasto público como mecanismo de control político del resto de las Administraciones del Estado haciendo recaer el coste del ajuste en las CC.AA. Y Corporaciones Locales que verán reducidas sus transferencias y por tanto su capacidad de prestar servicios públicos esenciales¹⁵.
- Limitar el número de empleados públicos para permitir la entrada de agentes privados en servicios anteriormente prestados desde lo público facilitando la contratación más barata y el despido más flexible de los trabajadores gracias al nuevo marco de relaciones laborales surgido de la última reforma laboral.
- Presionar a las CC.AA con la pérdida de competencias a partir de la aplicación del principio "*La Administración General del Estado recorta, la Administración Autónoma también debe recortar*". Se olvida en este planteamiento que los servicios públicos esenciales están transferidos a las CC.AA por lo que la posibilidad de reducción de sus costes fijos es mucho menor que las de un Estado con un menor número de competencias.

Debe reiterarse la idea sobre una Administración, la española, que está muy lejos de la media de gasto público de los países de la eurozona y que a pesar de estar 13.2 puntos por debajo de Francia o 7.3 puntos por detrás de Italia ya ha ajustado su Administración en 26.200 millones de euros y ha eliminado 374.800 empleos públicos.

En España el 75% de los funcionarios prestan servicios públicos esenciales, por lo que cualquier reducción de la Administración Pública será un golpe en la línea de flotación de la Educación, la Sanidad o la Administración de Justicia.

Se persigue una reducción del gasto público no para redistribuirlo con los sectores sociales que están padeciendo los efectos de una crisis económica

¹⁴ JIMÉNEZ BLANCO, Antonio: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*. IEAL, 1985, Madrid.

¹⁵ VV.AA.: Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife el 27 y el 28 de enero de 2011. Tirant Lo Blanch, Valencia. Págs. 714-722. También TEROL BECERRA, Manuel J. (2012): *Del Bienestar en la Constitución española y de su implementación (1978-2011)*. Tirant Lo Blanch. 2012. Valencia.

extrema, sino que se destinar al pago de deuda en cumplimiento de lo dispuesto en el recién reformado artículo 135.1 de la Constitución Española.

Resulta paradójico que la cuantía de ahorro que el informe que hemos analizado quiere lograr (37.620 millones en 3 años) sea muy parecido al coste de los intereses anuales de la deuda española (38.500 millones). Sin duda es una buena manera de mostrar a las Autoridades europeas que el Gobierno español está intentando garantizar por todos los medios que los bancos que prestan dinero al Estado van a cobrar no sólo el principal prestado sino también los intereses adeudados.

El informe menciona cantidades de ahorro y ajuste sin una sola mención a una MEMORIA ECONÓMICA por lo que es imposible determinar la efectividad de las medidas propuestas. Existen unas 2.000 fichas de desarrollo de dichas medidas que ni son públicas ni se les ha dado traslado a las CC.AA en un ejercicio de opacidad y mal entendimiento de lo que debe significar la lealtad institucional en un Estado compuesto.

No cabe extender los efectos de las medidas a su dimensión de ahorro o disminución de costes de los servicios, pues sólo de manera tangencial se dice el ahorro que estas durísimas medidas podrían generar¹⁶.

Sin duda es necesario un proceso de reforma de la Administración Pública, pero éste no pasa por el adelgazamiento sin límites de las Administraciones Públicas españolas, toda vez que se ha demostrado que el problema de desequilibrio de economía de España no pasa por una disminución del gasto público sino por elevar unos ingresos que en sólo un año han caído más de 10 puntos del PIB.

Creemos necesario expresar que la utilización de “*Comisiones de Expertos*”, apoyadas por los llamados “*consejos asesores*” demuestra la clara voluntad de hurtar el debate acerca de la Reforma de la Administración Pública Española de su lugar natural que son las CONFERENCIAS SECTORIALES. De las 30 conferencias sectoriales que están formalmente constituidas, sólo 21 se han reunido alguna vez lo que demuestra que lo que debería ser una pauta normal de relación entre el Estado y las CC.AA no es más que un fenómeno episódico.

La propuesta del Gobierno, que incluye medidas útiles y de necesaria puesta en marcha, rehúye un principio básico de partida: España es un Estado compuesto donde los asuntos que afectan transversalmente a las CC.AA. deben

¹⁶ VV.AA. Anuario de Derecho Municipal 2012. Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, (Coordinador Francisco Velasco Caballero). Marcial Pons, 2012, Madrid. Págs. 51-69.

tratarse sin verticalidad, sino construyendo el principio de jerarquía de manera horizontal.

No es explicable que sean convocados a este debate multitud de agentes sociales y que a una parte de la Administración del Estado (CC.AA. y Corporaciones Locales) no se les pida opinión, posición y acuerdo. La Administración Autonómica y las corporaciones locales son parte constituyente de la Administración Pública española. Ni están subordinadas a la AGE ni son inferiores en rango. Son una parte más y como tal deben ser tratadas en debates de tanta trascendencia y alcance como éste.

Es realmente ilustrativo la expresión contenida en las páginas 168 y 169 del informe, cuando al hablar de los principios de organización y funcionamiento de la AGE, la Comisión redactora del Informe expresa sin cortapisas la voluntad centralizadora bajo el pretexto de optimización de costes en los siguientes términos:

Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en esta materia. Partiendo de dichas experiencias, así como de los resultados de los procesos de centralización de otros Estados, se ha efectuado un análisis de aquellos medios contratados por los distintos Departamentos ministeriales que reúnen las características que permitan efectuar contratos centralizados con el fin de ahorrar costes.

[...]Para agilizar sus actividades se acordó en el seno de esta Subcomisión la creación de grupos de trabajo dedicados a analizar en profundidad distintas áreas en el ámbito de sus respectivas competencias. Por otra parte, atendiendo al contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros respecto a la necesidad de estudiar modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que obtener información y colaboración, se han mantenido reuniones con representantes de algunas de las principales empresas españolas y extranjeras, como Banco de Santander, Inditex, IBM, Mapfre, Informática El Corte Inglés, Telefónica, Microsoft, British Telecom, Correos Telecom, entre otros.

Resulta llamativo que sí se emplace para debatir sobre el futuro de la Administración Pública a multinacionales del sector privado, mientras se deja fuera a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

Del mismo modo no puede asumirse, por más que la presentación del argumento sea de una gran sutileza, que las recomendaciones que este Informe son orientativas y que su aplicación es voluntaria por parte de las CC.AA para, a

renglón seguido, situar que de no cumplirse con los límites de déficit impuestos por el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas pueden ser intervenidas.

No queremos situarnos en el escenario de unas futuras negociaciones en torno al límite de déficit para las CC.AA en que las medidas “*voluntarias*” contenidas en el Informe se conviertan en medidas imperativas y que obliguen a dejar sin efecto lo dispuesto en los Estatutos de “*segunda generación*” que lejos de caminar hacia una mayor centralización, avanzan hacia mayor concertación, transferencia y descentralización¹⁷.

Las CC.AA. no son contrarias a procesos de reforma que vayan en línea de una Administración que resuelva problemas en lugar de crearlos, en cumplimiento de lo expresado por las autoridades europeas y que ahorre costes a ciudadanos y empresas. Pero sin duda esta reforma no se sitúa en la perspectiva adecuada.

Se afirma por un lado que el problema de la economía española no es la dimensión de su sector público, sino la caída de ingresos que sufre el Estado. Y para ello, en lugar de adoptar un plan de medidas de estímulo y reactivación económica combinado con una campaña decidida de lucha contra el fraude fiscal y la economía sumergida, se opta por “*deshidratar*” a la Administración Pública Española.

Un conjunto de 217 medidas sin memoria económica, con continuas referencias a reformas futuras, sin clarificar cómo se ahorra y sin explicación de la efectividad de los ajustes, no puede ser el vehículo que dé respuestas a los problemas de la Administración Pública Española. Y menos si estas medidas no han surgido del debate en pie de igualdad entre todas las administraciones del Estado.

En relación a la colisión con el ordenamiento autonómico son numerosos los elementos expresados en el informe para la reforma de las Administraciones Públicas que entran en conflicto con el autogobierno autonómico¹⁸. Por utilizar la referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía, más de 40 artículos del Estatuto son puestos en cuestión en las medidas que se proponen por las cuatro subcomisiones que han fraguado la propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; se cuestionan las competencias exclusivas, las

¹⁷ TAJADURA TEJADA, Luis (2010): *El principio de Cooperación en el Estado Autonómico*. Comares, Granada, Págs. 130-141.

¹⁸ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (2007): *La organización territorial de la CC.AA. de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía*, en VV.AA. (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía* (2007), Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía, Sevilla, págs.105-110.

ejecutivas, la naturaleza de la Administración Pública andaluza o los principios de gestión de sus competencias¹⁹.

Pareciera que los redactores del Informe no hubieran asumido el espíritu de los nuevos Estatutos de Autonomía (Cataluña 2006, Andalucía 2007) que, en términos de autogobierno, vienen a “blindar” las capacidades de los poderes autonómicos para evitar injerencias del Estado²⁰. Si no se tiene en cuenta que los Estatutos reformados son verdaderas “constituciones” que se anudan jurídicamente con la Constitución Española, se corre el riesgo de seguir generando propuestas de reformas basadas en la imposición y la anulación por la vía de los hechos del modelo territorial del que nos hemos dotado colectivamente²¹.

De entrar en vigor las medidas que contiene el informe planteado por parte del Gobierno Central, las autoridades autonómicas deberían reflexionar sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad por la interferencia en el normal desarrollo de las instituciones autonómicas, dado que esta reforma, junto a la de la Administración Local pretende subordinar de manera absoluta a las CC.AA y EE.LL en términos financieros, suspendiendo de facto la capacidad de las distintas Comunidades Autónomas de gestionar las políticas que le son exclusivas por mandato estatutario²².

BIBLIOGRAFÍA

AJA, Eliseo: *El principio de colaboración en el Estado Autonómico*, en VV.AA. *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las autonomías*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

-*El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* (2ª edición). Alianza, 2003, Madrid, págs.207-235.

ARENILLAS SAEZ, Manuel (2011): *Crisis y reforma de la Administración Pública*. NetBiblo, Oleiros (A Coruña).

¹⁹ TEROL BECERRA, Manuel J. (2010): *El Estado Social y sus exigencias constitucionales*. Tirant Lo Blanch. Valencia. Págs. 61-93.

²⁰ Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (1999): “*La forma de gobierno en Andalucía*”, Tirant Lo Blanch, Valencia, págs. 33-62. Véase AJA, Eliseo: *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales* (2ª edición), Alianza, 2003, Madrid, págs.207-235.

²¹ Véase situación derivada de la interposición de recurso de inconstitucionalidad presentada por el Gobierno de la nación contra el Decreto 6/2013 de 9 de abril de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda. (BOJA nº69 de 11 de abril de 2013).

²² LÓPEZ GUERRA, Luis: *El futuro del Estatuto de Autonomía*, en VV.AA. *Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, hoy y mañana*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001, pág. 79.

JIMÉNEZ BLANCO, Antonio: *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*. IEAL, 1985, Madrid.

LÓPEZ GUERRA, Luis: *El futuro del Estatuto de Autonomía*, en VV.AA. *Estatuto de Autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, hoy y mañana*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2001

MARTÍN RODRÍGUEZ, José Miguel: *La participación de las entidades locales en los tributos de la CC.AA.: la hora de la verdad*. Fundación Democracia y Gobierno Local, nº 24, Octubre de 2010.

MEDINA GUERRERO, Manuel (2005): *La articulación de la suficiencia financiera de los entes locales*, Revista de de Estudios Locales (CUNAL), nº extraordinario.

MILLÁN JIMÉNEZ, Ana, PORTILLO NAVARRO, M^a José y RUBIO LARA, Pedro Ángel (2012): *Hacienda Pública Territorial; un enfoque multidisciplinar*. Aranzadi. Cizur Menor (Navarra).

MORALES ARROYO, José M^a: *La necesidad de de una reforma institucional conectada con la reforma estatutaria*. En VV.AA. (Coordinador Manuel José Terol Becerra); *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; posibilidades y límites*. Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla

RAMOS PRIETO, Jesús: *La participación de las Haciendas Locales en los tributos de las CC.AA. Estado de la cuestión en Andalucía*. Revista de Estudios Regionales. Vol. Ext.VIII, 2009.

RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo (1999): *“La forma de gobierno en Andalucía”*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

-La organización territorial de la CC.AA. de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía, en VV.AA. (Coordinador Miguel Agudo Zamora), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía* (2007), Centro de Estudios Andaluces, Consejería de Presidencia, Junta de Andalucía.

TAJADURA TEJADA, Luis (2010): *El principio de Cooperación en el Estado Autonómico*. Comares, Granada, Págs. 130-141.

TEROL BECERRA, Manuel J. (2010): *El Estado Social y sus exigencias constitucionales*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

-Del Bienestar en la Constitución española y de su implementación (1978-2011). Tirant Lo Blanch.2012. Valencia.

VV.AA.: Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de constitucionalistas de España, celebrado en Santa Cruz de Tenerife el 27 y el 28 de enero de 2011. Tirant Lo Blanch, Valencia.

VV.AA. Anuario de Derecho Municipal 2012. Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, (Coordinador Francisco Velasco Caballero). Marcial Pons, 2012, Madrid.

VV.AA.: Informe para la reforma de las Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Junio de 2013.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2013): Revisión de las “duplicidades” y articulación del nuevo sistema competencial de las entidades locales. Madrid. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid.