

## ■ RECENSIÓN DEL INFORME DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**Abdelhamid Adnane Rkioua**

Profesor de Derecho Constitucional  
Universidad Pablo de Olavide. Sevilla

En las líneas que siguen se hará una reseña de las líneas maestras del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Cabe apuntar de entrada que la necesidad del citado Informe responde a la crisis galopante a nivel internacional, y que ha sacudido con bastante fuerza al sistema financiero español en particular y al sistema económico en general. Estas condiciones desfavorables al crecimiento, y que han prescrito la necesidad de una contención apreciable del gasto público, han hecho que se cuestionaran varios aspectos de la organización de las Administraciones Públicas en el Estado español hasta el punto de alzarse voces reclamando la recentralización del poder y la reducción al máximo del poder político detenido por las Comunidades Autónomas y reforzado con las últimas reformas de varios Estatutos de autonomía.

El informe presentado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas parte de la constatación del salto cualitativo hacia la excelencia realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas en España. No obstante, la profundización de la buena administración exige introducir reformas correctoras de ciertas ineficiencias y redundancias competenciales que además son imprescindibles para la eliminación de gastos innecesarios que pesan sobre las arcas públicas y que han participado en el aumento del déficit debido al alto porcentaje de endeudamiento público, entrañando una subida espectacular de la prima de riesgo lo que hace más oneroso el acceso al mercado financiero internacional.

En este sentido se apunta por parte de la Comisión el incremento tanto del empleo público como del gasto social y se señala, además, que la mitad de este último ha venido gestionándose por las Comunidades Autónomas y por los Entes Locales, que en algunos

casos han creado estructuras administrativas en áreas cubiertas por la Administración General del Estado. De ahí cualquier reforma administrativa deba extenderse a las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta todo ello y tras el estudio pormenorizado de la estructura y funcionamiento del modelo administrativo español, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas propone un total de 217 de medidas que se presentan como una necesaria reforma estructural de las Administraciones Públicas que darán lugar, además de una administración moderna, eficaz y transparente, a un ahorro de gasto de 37.620 millones de euros.

Estas medidas, que pasaremos a reseñar a continuación, giran en torno a la racionalización administrativa, la supresión de organismos y estructuras, la eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios. Estas medidas se estructuran como sigue:

En lo relativo a la disciplina presupuestaria y transparencia pública se considera necesaria la creación de una Central de Información alojada en el portal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ([www.minhap.gob.es](http://www.minhap.gob.es)), que permitirá centralizar las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica lo que supondrá una reducción de los tiempos de búsqueda, una mejora de la cantidad y calidad de la información económica, presupuestaria, financiera y estadística del Departamento, y un aumento de la interoperabilidad y reutilización de la misma. Ello redundará en beneficio de una mayor transparencia y confianza en la información económico-financiera de las Administraciones.

Tocante a la necesaria racionalización del sector público, se propone la en aras de la racionalización y la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles y la introducción de reformas legales para conseguir una buena gobernanza. Ello se haría como sigue:

### 1. ELIMINACIÓN DE DUPLICIDADES CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS BAJO EL LEMA “UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA”.

Destaca en este sentido, tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se propone la sunción por parte de órganos estatales de funciones realizadas por órganos autonómicos. Se trataría de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros.

No menos novedosa resulta la propuesta de compartición de medios entre las distintas Administraciones: las oficinas en el exterior, la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o de gestión de centros educativos.

Además de ello, aunque se señala en el Informe de la Comisión que su impacto económico no es excesivo, se plantea la conveniencia de analizar los Observatorios existentes, evitando su proliferación con la finalidad de mejorar su funcionamiento y la calidad de sus trabajos.

### 2. RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL Y DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL DEL ESTADO:

En primer lugar, para dotar de la máxima claridad y coherencia al marco normativo que regula la organización del sector público en España, propone la reforma de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en aras de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa que fije los criterios identificativos de cada

tipo de ente, su sistema de control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal.

También se plantea la posibilidad de que las diferentes Administraciones Públicas tengan representación en una misma entidad, por lo que la creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública debería ir debidamente justificada, sometiéndose, una vez creado, a una evaluación periódica, de modo que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción. En esta línea, en aras de hacer efectivo el cumplimiento del artículo 11 de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, los datos contenidos en el Inventario de Entes Dependientes de las Comunidades Autónomas deberán integrarse en el Inventario de Entes del Sector Público Estatal. De este modo, con anterioridad a la creación de una nueva entidad deberá comprobarse la ausencia de duplicidades con otras.

Al margen de esta modificación normativa, la Comisión ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la Administración General del Estado, valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada. Como resultado de este análisis, y sin entrar a enumerar las entidades señaladas en el Informe, se han planteado medidas de naturaleza variada, a saber: la supresión Organismos autónomos, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos; la fusión e integración de Organismos autónomos en otros existentes con fines más generales; asunción por parte de un Organismo autónomo las funciones y medios de un Centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial; fusión de Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social en una única entidad; supresión de las Entidades mancomunadas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; supresión de Consorcios unificándose en una persona jurídica; supresión de Fundaciones integrándose sus medios en la organización ministerial, en otros entes públicos o en otras

Fundaciones; Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas; Fundación que cambia de Ministerio de adscripción y, en su caso, de protectorado; conversión de Fundación en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las Comunidades Autónomas tienen en la misma materia; supresión de Entidades públicas integrándose sus medios en la organización ministerial que pasa a asumir las funciones públicas que pudiera desarrollar; extinción de Sociedades mercantiles.

En lo que respecta a la reforma local las medidas previstas apuntan la clarificación por Ley las competencias municipales, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además se plantea establecer un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las Comunidades Autónomas, con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente. En la misma línea de propuestas se anuncia la posible disolución de las mancomunidades y Entes Locales menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán, reforzando en consonancia con ello el papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. Igualmente se propone limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica en pos de favorecer la iniciativa económica. Por último se propone fijar el sueldo de los miembros de las corporaciones locales en los Presupuestos Generales del Estado en función de la población del municipio, y reducir el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función también de la población del municipio.

### 3. MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A este respecto, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas propone varias medidas que se reseñan a continuación.

En cuanto a las medidas de empleo público se propone la determinación del régimen jurídico del personal que participa en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de diferenciar el personal laboral del funcionario; la elaboración de catálogos de cuerpos de personal que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica; la reconsideración del personal eventual, de modo que se concilie el carácter discrecional del nombramiento con el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia y capacitación profesional, así como homologación del número de eventuales en unidades equiparables; el diseño de herramientas de medición de cargas de trabajo que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos y establecimiento con carácter general de mecanismos para la evaluación del desempeño; la articulación de mecanismos de movilidad interna y movilidad interadministrativa, canalizando hacia los sectores deficitarios parte de los efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios, afectando también a las distintas Administraciones Territoriales.

En lo que la eficiencia en el trabajo se refiere la Comisión propone la implantación del sistema de medición de la eficiencia con objeto de medir la carga de trabajo en las unidades administrativas, calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, evaluar la productividad de cada unidad y compararla con las homogéneas, lo que posibilitará reasignar recursos y ajustar las retribuciones, añadiéndose a ello la posibilidad de publicación en las páginas web de los organismos el tiempo de tramitación de los procedimientos con mayor incidencia en los ciudadanos, así como las variaciones en el mismo.

La propuesta de reforma alcanza también a los procedimientos de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los

Presupuestos Generales del Estado. En este sentido la Comisión recomienda introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos de los referidos capítulos medidas para potenciar que aquellas actividades de naturaleza homogénea que gestionan los diferentes Departamentos se presupuesten con los estándares más eficientes.

La conocida Factura Electrónica y la creación del Registro Contable han ocupado un lugar destacado en el Informe de la Comisión en tanto en cuanto se propone la obligación de presentación en un registro administrativo de las facturas expedidas por los proveedores a cualquier Administración Pública y la creación de un punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y se tramiten electrónicamente. Con ello se pretende tener certeza de las facturas pendientes de pago existentes, y la mejora de los controles a los efectos de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo posible llevar a cabo el seguimiento de los períodos medios de pago a los efectos del cumplimiento de la legislación de lucha contra la morosidad de las Administraciones.

Con relación a la gestión de servicios y medios comunes, las medidas planteadas por la Comisión se han diseñado para la Administración General del Estado. No obstante, pueden sumarse a ellas las Administraciones Territoriales. En los casos en que esto no sea factible, el resto de sujetos públicos podrán importar y replicar los nuevos modelos de gestión referidos a los recursos tecnológicos, a la gestión inmobiliaria, a la tesorería, a la contratación de servicios y suministros, a las notificaciones, a los parques móviles, a los medios de edición e impresión, al mantenimiento y la operación, en su caso, unificada de los medios aéreos y marítimos y su estandarización y homogeneización.

La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas extendió su propuesta a la reforma de la Ley de Subvenciones. En este sentido estima necesario que la reforma incluya medidas tendentes al refuerzo de la transparencia en la concesión y de la competi-

tividad en la selección de proyectos, financiando gastos estrictamente necesarios al exigir un mínimo de aportaciones privadas. Al mismo respecto aconseja el establecimiento de límites a la financiación pública de ciertas modalidades de gasto privado; la eliminación de duplicidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas; una mejor utilización de las distintas bases de datos de subvenciones de las distintas Administraciones, asegurando la interconexión automática de las diferentes bases autonómicas o locales con la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la flexibilización de los trámites administrativos conjugándolos con el necesario rigor que debe presidir esa materia.

Siempre en lo referido de la reforma de la Ley General de Subvenciones y a efectos de colaborar en el impulso al tráfico mercantil y en el despegue de la economía por parte del sector privado, se propone introducir en la futura Ley una medida para el respaldo del cumplimiento de la Ley de Morosidad entre particulares, cuando las operaciones sean sufragadas con fondos públicos.

#### 4.LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y DE LAS EMPRESAS

A este respecto la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas plantea una serie de medidas con objeto de simplificar los trámites y procedimientos, eliminar cargas y facilitar el acceso a la información de quienes se relacionan con el sector público.

En primero lugar, en pos de simplificar las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes Comunidades Autónomas y asegurar la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional la Comisión recomienda en la línea de hacer realizar la unidad de mercado la Comisión propone, entre otras cosas, aumentar el umbral límite de superficie útil de exposición y venta al

público, para la supresión de licencias municipales, de 300 a 500 metros cuadrados.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de emprender una labor codificadora del Derecho que evite su dispersión y facilite su conocimiento por parte de sus destinatarios, ciudadanos y empresas.

En tercer lugar, con relación a la deuda comercial, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas plantea la conveniencia de aprobar una nueva regulación para integrar el control de dicha deuda en el principio de sostenibilidad financiera e introducir el concepto de período medio de pago a proveedores con el fin de controlar esta deuda comercial. Para ello 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 período medio de pago a proveedores. El ritmo de los compromisos de gasto deberá adecuarse a la ejecución del plan de tesorería; y se establece un sistema automático y progresivo de control ante el incumplimiento.

A continuación se propone la elaboración de 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.

En la línea de simplificación de los procedimientos se esbozan los grandes procedimientos a reformar tales como los medioambientales y la ventanilla única aduanera. Esta última permitiría agrupar los trámites que ahora se tienen que seguir en dependencias de varios ministerios y ayudaría a acortar tiempos y plazos de tramitación, unificar y refundir formularios así como agilizar el despacho de mercancías.

En cuarto lugar, se insta el impulso de la administración electrónica mediante la potenciación de la Plataforma de Intermediación de Datos 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 así como el incremento de su uso por las Administraciones Públicas. Adicionalmente, se plantea el establecimiento de un Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas que centralizaría en un emplazamiento electrónico («Boletín Oficial del Estado») las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la Administración General del Estado. Finalmente, en el ámbito de las medidas horizontales, se plantea el impulso del sistema de subastas electrónicas, tanto en el ámbito judicial como administrativo como la implantación de los siguientes trámites electrónicos: la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas; la cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal y del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del SEPE; informe de estar al corriente del pago de cuotas a la Seguridad Social; la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria; extensión de la presentación electrónica de declaraciones y otros documentos; comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al registro de vehículos; cita previa electrónica Jefaturas de Tráfico; expediente judicial electrónico en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo y Sala de lo contencioso-administrativo) y Sala de lo social del Tribunal Supremo; tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios; receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud; creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del SNS junto con el Proyecto de Tarjeta Sanitaria Única; implantación de la historia clínica digital interoperable

En quinto lugar, con objeto de apoyar a las empresas y a la inversión la Comisión propone las siguientes medidas: la publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las Comunidades Autónomas en una Plataforma única de Contratación del Sector Público; la participación de las Oficinas

consulares en la obtención del número de identificación fiscal y certificado electrónico por los no residentes; la simplificación administrativa en la contratación pública; la simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa; la simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación.

En último lugar, en cuanto a la debida atención al ciudadano, se recomienda el establecimiento de un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas 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. Se insiste en este punto sobre la necesidad de rediseñar y poner en marcha un nuevo portal que cumpla, al menos, los requisitos señalados en la normativa que lo regula y que responda a las expectativas que los ciudadanos esperan de él. En línea con lo anterior se propone la extensión del servicio de teléfono 060 a todas las Administraciones Públicas, centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la red 060. Además de ello se apunta la necesidad de desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social lo que permitirá que el ciudadano realice íntegramente cualquier tipo de gestión administrativa, obteniendo una respuesta instantánea a sus solicitudes, ya que el dispositivo permitirá automatizar los procesos de gestión.

La buena atención al ciudadano requiere también, según el texto propuesto por la Comisión, una mayor visibilidad de la oferta de trabajo mediante el establecimiento de un único Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo –las que llegan a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y al Servicio Público de Empleo Estatal –a disposición del conjunto de la ciudadanía y de las empresas que oferten puestos de trabajo.

Con relación a la lacra del terrorismo se propone la informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo. Ello les permitirá un acceso privado al estado de su procedimiento, y les proporcionará una asistencia electrónica de la Oficina desde cualquier punto con conexión a Internet, estableciendo también un acceso público electrónico para obtener información sobre las víctimas, sobre sus derechos y la actividad de la oficina.

Al final de este breve resumen del Informe presentado conviene poner en valor muchas de las propuestas realizadas en el sentido de que, sin lugar a dudas, repercutirían en el bienestar de los ciudadanos en general y pondrían los cimientos para una Administración ágil, eficaz y transparente y allanarían el camino ante el emprendedor eliminando las trabas administrativas y simplificando los requisitos de acceso al mundo de la empresa. Sin embargo, algunas de las medidas propuestas no pueden llevarse a cabo sin el consentimiento de las Comunidades Autónomas ya que afectan a sus competencias propias recogidas en sus propios Estatutos de Autonomía. Recuérdese, además, que las Comunidades Autónomas se consideran como los principales realizadores del Estado social establecido por la Constitución española. Cualquier reforma, pues, que pueda suponer merma del alcance de la autonomía política de las Comunidades Autónomas debe ser consensuada con éstas en pleno respeto del Estado de Derecho autonómico cuya consolidación tanto han costado.