



UNIVERSIDAD DE JAÉN
Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas

Trabajo Fin de Grado

**LA CRISIS EN LA
ADMISNTRACIÓN
PÚBLICA ESPAÑOLA
CON ESPECIAL INCISIÓN
EN EL ÁMBITO LOCAL**

**Alumno: José Alberto Gallego
González**

Mayo de 2016

Índice

- I. Resumen**
- II. Justificación del objeto de estudio**
- III. Introducción.**
 - 1. Desencadenantes de la crisis económico- financiera de 2008 a nivel internacional
 - a) El Comienzo de la crisis mundial
 - b) Agravantes de la crisis económico–financiera mundial
 - c) La caída de la teorías económicas
 - 2. La Unión Europea. Actuaciones frente a la crisis.
 - a) Reformas institucionales: La Estrategia 2020 y Sector Público Europeo
 - b) Reflexiones de diferentes autores sobre las iniciativas europeas
- IV. La crisis de la Administración Pública española**
 - 1. Los problemas de la Administración española. Deficiencias internas y actores que influyen en su funcionamiento.
 - a) La crisis de la competitividad
 - b) La crisis de los valores públicos
 - 2. Marco normativo. Paquete de medidas frente a la crisis de la administración pública
 - a) La respuesta ante la crisis
 - b) Paquete de medidas
- V. La crisis en la Administración Local**
 - 1. Consecuencias directas de la crisis económica en el sector público local
 - 2. Estrategias para combatir la crisis en la Administración local
 - 3. La Reforma de la administración local. Marco normativo: La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
 - a) Concepto. Aspectos generales
 - b) Objetivos y artículos que los desarrollan
 - c) Reflexiones
 - d) Inconstitucionalidad de algunos preceptos del texto normativo
- VI. Conclusiones**
- VII. Referencias bibliográficas**

I. Resumen

El presente trabajo fin de grado va destinado a analizar las repercusiones de la “crisis económica de 2008” en nuestras administraciones públicas, prestando especial atención en sus consecuencias en la administración local.

En primer lugar, pasaremos a hacer un pequeño recorrido sobre los inicios de la crisis económica, donde hacemos referencia a las que fueron las actuaciones que dieron lugar a su nacimiento, así como los principales problemas que supuso en el entramado internacional. En este mismo apartado llevaremos a cabo un repaso de las medidas adoptadas a instancias de la Unión Europea para combatir la citada recesión económica, apunte importante pues parte de esta normativa será el reflejo de la que posteriormente se desarrollará en el ámbito nacional; destacaremos a su vez la “Estrategia 2020”, como la principal iniciativa que busca paliar los diferentes problemas ocasionados por la crisis.

Posteriormente, nos centraremos en la crisis de la administración pública española. En su primer punto, abordaremos las principales deficiencias de nuestro entramado público que han supuesto problemas en su funcionamiento, así como las principales iniciativas de cambio que buscan adaptar nuestras administraciones públicas a las nuevas exigencias políticas, sociales y económicas. A continuación, en su segunda parte, se desarrollarán las nuevas regulaciones normativas en el ámbito del sector público, donde se refleja la respuesta del gobierno ante las exigencias derivadas de las crisis y de su adaptación a las mismas.

El último apartado va destinado especialmente a nuestra administración local, donde se tendrán en consideración varios puntos de interés. Empezaremos con las consecuencias directas de la crisis económica en nuestros entes locales, resaltando varios campos donde han sido especialmente visibles su incidencia (social, económico y político...etcétera), seguido de una serie de estrategias que buscan reestructurar el sector público local a fin de eliminar dichas controversias. En este sentido, cabe mencionar la importancia que algunos autores le dan a la “participación ciudadana” en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Para poner fin a nuestro trabajo fin de grado, haremos un análisis de la principal reforma normativa en ámbito local, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, donde se tendrán en cuenta varios aspectos, como su nacimiento, su contenido o sus objetivos generales, así como destacaremos algunas reflexiones sobre su

acertada o no implantación en nuestro ordenamiento jurídico, incluso la dudosa constitucionalidad de alguno de sus artículos.

II. Justificación del objeto de estudio

Nuestro estudio se centra en la crisis de la administración pública española, despuntando en su último apartado la incidencia de esta en la administración pública local. Con el presente trabajo buscamos hacer entender dos cuestiones que podemos plantear cuando hablamos de la crisis del sector público:

En primer lugar, las repercusiones que ha ocasionado, es decir, problemas o controversias que se han manifestado a lo largo de estos últimos años y que han sido objeto de crítica por parte de expertos y académicos. Sobre esto se desarrollarán las dudas que surgen en nuestras administraciones, en torno a su estructura (reflexiones sobre el sobredimensionamiento de nuestra administración), funcionamiento (duplicidad de competencias, competencias propias e impropias de nuestros entes locales, entre otras), la profesionalidad y transparencia del personal funcionario y de la clase política en el ejercicio de sus funciones, la complicidad del sector público con el ciudadano...etcétera. Estas cuestiones, como veremos a lo largo de este trabajo, no presenta una postura integral e universal compartida por todos los expertos y críticos sobre esta materia, sino que existen diferentes puntos de vista, teorías o ideas a la hora de reconocer cuales son los problemas que aquejan a nuestro sector público.

En segundo lugar, se pretende dar a conocer las diferentes actuaciones requeridas para afrontar la problemática de la crisis en nuestras administraciones públicas. Por tanto, frente a las interrogantes que abordaremos se darán a conocer ciertas ideas y posturas para poder solventarlos, como ejemplo: reducir en número de municipios del ámbito nacional, eliminar duplicidades competenciales, la transferencia de competencias locales, el fortalecimiento de la figura del ciudadano como partícipe en las decisiones de la entidad pública local, entre muchas otras que analizaremos a lo largo del traba. Tal como se ha dicho anteriormente, en este apartado tampoco se busca sumar importancia a ninguna postura en concreto, sólo se da a conocer algunas de las muchas existentes.

Por último decir, que también se hace referencia a determinadas normas que afectan al funcionamiento de nuestros entes públicos y que surgen como respuesta a la crisis a

instancias del gobierno. En lo que respeta a estas, se busca simplemente plantearlas y contrastarlas con otras posturas que proponen diferentes formas de intervención sobre las deficiencias de nuestras administraciones públicas. Además tampoco se pretende dar a conocer todo la normativa desarrollada en relación a la materia en cuestión, sólo damos a conocer aquellas que se pueden considerar que tienen mayor importancia y repercusión en nuestro entramado público. Dentro de todas las que se verán a lo largo del texto, es necesario destacar la importante Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por ser las que más nos atañe en este trabajo.

III. Introducción

1. Desencadenantes de la crisis económico- financiera de 2008 a nivel internacional

a) El comienzo de la crisis mundial

Nos encontramos en un mundo globalizado, donde existe una interrelación económica, cultural, política y tecnológica entre todos los países del mundo. En este mundo interconectado podemos confirmar la existencia de una economía mundial, donde los diferentes acontecimientos que surjan, y la magnitud de los mismos, pueden causar repercusiones en el contexto internacional. Si nos paramos a pensar en la trascendencia que deben de tener determinados hechos para que estos lleguen a manifestarse en las economías nacionales de todos los países del mundo, ¿Qué mejor ejemplo podemos poner, que el hundimiento de la economía más rica de todo el planeta? (Stiglitz, 2013).

Es aquí donde empezamos a hablar de “crisis”, y de Estados Unidos como el principal desencadenante de este colapso económico. Al preguntarnos por cómo empezó todo o de cuáles son las causas que desencadenaron la “crisis de 2008”, muchos apuntan al sector financiero y a la emisión y exportación de las llamadas “hipotecas tóxicas” como la vía más directa por lo que se propagó la crisis por todos los países del planeta (Stiglitz, 2013). Para aclarar más esta idea y tal como Stiglitz (2013: 107) lo expone:

“(…) la forma en que se ha gestionado la globalización ha permitido a los Estados Unidos exportar sus hipotecas tóxicas por todo el mundo. Si el resto del mundo no hubiera comprado tantas como se compraron, la recesión estadounidense habría

sido mucho más grave. Esta crisis lleva en lugar muy visible la etiqueta “Made in USA”, pues los Estados Unidos, además de sus hipotecas tóxicas, exportaron el espíritu de la desreglamentación que allanó el terreno para que se compraran en el extranjero sin que lo impidieran los órganos de supervisión de los demás países.”

Hablamos de una pérdidas de que inicialmente rondan en torno a los 300.000 y 400.000 millones de dólares en el mercado de hipotecas *subprime* de los Estados Unidos (J. Machinea, 2009: 34) y que ha derivado en un profundo endeudamiento al que difícilmente las familias han podido hacer frente, *como consecuencia de la pérdida de poder adquisitivo y el incremento de las cuotas de los créditos*” así como por la en la quiebra de grandes empresas, *importantes instituciones financieras en este país y Europa, con fuertes repercusiones en los países en desarrollo, por la vinculación entre bancos y fondos de inversión*(S. Laffaye, 2008:44- 45).

b) Agravantes de la crisis económico - financiera mundial

En cuanto a la propagación de crisis actual, muchos piensan que la crisis financiera no es ni mucho menos el único medio de difusión, ya que consideran que existen otras circunstancias que agravaron la situación, como por ejemplo las diferentes medidas adoptadas por los gobiernos nacionales. Sobre esto existen ciertas discrepancias en cuanto a los posibles agravantes de esta gran crisis. En palabras de Machinea (2009: 37): *“para algunos, las crisis financieras son consecuencia de los errores vinculados con la intervención estatal, sea a nivel microeconómico o macroeconómico; para otros, son el resultado natural del funcionamiento del sistema financiero”*.

Uno de los errores que son tomados en consideración, que demuestra que la actuación de diversos estados ha podido agravar la situación económica mundial, deriva de la falta de respuesta de los países industrializados, que abogaron por el **proteccionismo** con el objetivo de proteger sus recursos propios, intentando evitar que las grandes empresas nacionales decayeran. Cuando hablamos de proteccionismo nos centramos tanto en subvenciones estatales a favor de grandes empresas como a elevadas tasas arancelarias.

Nos referimos a grandes empresas subvencionadas, que al verse respaldadas económicamente por el estado decidieron tomar riesgos innecesarios que conllevaron

grandes pérdidas a las arcas públicas. Riesgos que no suponían problema alguno para estas entidades, ya que era la deuda pública la única que sufría las consecuencias. Por otro lado, están los ciudadanos, cuyas contribuciones al estado, se convierten en subvenciones para salvaguardar la estabilidad de estas empresas. Con esto llegamos a la conclusión de que *“los incentivos viciados conducen a los malos comportamientos, y estos destruyen riquezas. Dicho con otras palabras, estos países han generado incentivos que no estimulan la creación de riqueza sino su destrucción”*. (Stiglitz, 2013: 118). Además, las subvenciones a estas grandes multinacionales pueden resultar un problema cuando hablamos de empresas de países en desarrollo que buscan un hueco en el mercado internacional, porque, como señala Stiglitz (2013: 108) *“¿cómo va a competir un banco, de una institución financiera o una empresa de automóviles de un país en desarrollo con una homóloga de los Estados Unidos que ha recibido una ayuda de miles de millones de dólares?”*. Y por último, las elevadas tasas arancelarias, que frenaron las importaciones y redujeron la competencia contra las empresas nacionales, estableciendo economías cerradas, con consecuencias nefastas en el mercado internacional.

Esta reacción proteccionista, dada sobre todo en países desarrollados, como ya venimos comentando, no dio buenos resultados y aunque existen todavía hoy en día posturas que se posicionan a favor de ella, son otros muchos los que reniegan de este tipo de medidas. De Haedo así lo defiende en su artículo publicado en diario EL PAÍS (2016):

“Si estos argumentos [a favor del proteccionismo] tuvieron peso en el momento en que aquella política estuvo en boga, es insólito que tantas décadas después los mantengan, cuando resultó evidente que, por un lado, fracasaron, y por otro, se demostró que existen formas genuinas de que surjan industrias (con o sin chimeneas, dicho sea de paso), se generen divisas y se dé trabajo a los compatriotas.”

Machinea (2009:49) se alinea con Stiglitz y Haedo, y piensa que para *“aumentar significativamente la demanda global se requiere de un esfuerzo coordinado, que incluya tanto los países desarrollados como a los en desarrollo”*.

También debemos de tener presentes las malas actuaciones de los gobiernos en lo referente a la aplicación de sus **políticas monetarias**. Estas han provocado que la

brecha de la desigualdad social crezca en todo el mundo. A lo largo de los últimos años, la desigualdad ha experimentado una evolución constante, y son los gobiernos, en gran medida, los causantes de esta situación. Siguiendo a Stiglitz, (2013: 113), *“hemos estado transfiriendo dinero de los pobres a los ricos, de quienes gastarían el dinero si lo tuvieran a quienes no necesitan gastarlo, y el resultado de ello ha sido un descenso de la demanda agregada”*. Se ha creado una situación donde se ha inducido a la población a gastar más y vivir por encima de sus posibilidades, creando un nivel de endeudamiento extremo, que nos ha llevado a la situación crítica en la que ahora nos encontramos.

Cuando hablamos de desigualdad o desequilibrio social, algunos expertos como S. Laffaye (2008: 58) apuestan por incentivar a las familias con dificultades económicas a través de ayudas, transferencias y subvenciones, es decir, invertir en el ciudadano para poder conseguir un desarrollado equilibrado.

En cambio otros autores como Torrero Mañas, piensan que las consecuencias derivadas de la crisis, como la falta de sostenibilidad y el apalancamiento han provocado que las políticas monetarias hayan tenido que cambiar para poder llegar a conseguir una estabilidad económica. Para ello, utiliza como ejemplo Japón que ha pasado *“de la inversión y maximización del beneficio a la reducción de la deuda”* (Torres Mañas, 2013: 4).

Un ejemplo muy distinto del de Japón, sería el del gobierno chino que ha propiciado una política fiscal activa, la cual incluye el recorte de impuestos y un incremento del gasto público en infraestructuras (S. Laffaye, 2008: 57).

Por último, podemos considerar que otra de las circunstancias agravantes de esta crisis gira en torno a la ignorancia por parte de muchos expertos de las tremendas repercusiones que podían ocasionar el endeudamiento de los diferentes actores económicos, incluso considerando que el aumento de la deuda estaba vinculado a la evolución y al crecimiento. Así por ejemplo, Greenspan (2007) exponía que *“El aumento del apalancamiento parece ser el resultado de las enormes mejoras en tecnología e infraestructuras, no de unos humanos significativamente más propensos al riesgo”* (Citado por Torrero Mañas, 2013: 7).

c) La caída de las teorías económicas

A la vista de los fallos que hemos cometido a lo largo de estos años, son muchos estudiosos los que han puesto en duda las teorías y modelos económicos que muchos países han adoptado y siguen adoptando y que nos han sumido en una grave depresión económica.

El principal método o teoría que se pone en duda, posicionándonos en defensa de la postura que adopta Stiglitz (2013), es la de “desreglamentación de los mercados”. Hablamos de “(...) *mercados sin trabas [que] son capaces por sí solos de conseguir la eficiencia económica y lo mejor que pueden hacer los gobiernos es intervenir lo menos posible*” (Stiglitz, 2013: 114). Algo considerado totalmente incierto por Stiglitz, y por otros expertos como John M. Keynes. Los gobiernos se consideran una pieza esencial para el buen funcionamiento del mercado, por tanto, su intervención a través de implementación de políticas públicas se considerara algo realmente necesario para mantener el equilibrio económico.

“Los mercados no se regulan por sí solos y los gobiernos tienen una responsabilidad decisiva en que la economía de mercado funcione. Los mercados son un componente esencial de toda economía fructífera, pero no se bastan por sí solos: tiene que haber un equilibrio entre el papel de los mercados y el de los poderes públicos.” (Stiglitz, 2013: 113)

El ejemplo más claro donde se demuestra la invalidez de este principio o teoría económica, es el que existía tras la creación de la antes mencionadas “hipotecas tóxicas” que presentaban un alto riesgo y que se difundieron por “*políticas monetarias (...) demasiado laxas y [por una] reglamentación poco estricta*” (Stiglitz, 2013: 112). Es la creencia de que el gobierno no debía intervenir en el mercado, una de las causas, que propició que el sector financiero decayera.

Existe otra teoría que autores como Stiglitz (2013) o J. Machinea (2009), acogiendo a ideas extraídas de otros autores, consideran equivocada. Este modelo defendido por John Hicks y Paul Samuelson junto a otros autores clásicos, sostiene que el problema de la economía de mercado radica en la rigidez de los salarios. Keynes nos hace ver esta reflexión de forma opuesta, identificando la excesiva flexibilidad de los salarios como el gran problema que aqueja a la economía de mercado.

“(…) los salarios pueden ser demasiado flexibles ya que, cuando bajan, los ingresos de la población se reducen y disminuye la capacidad de ésta de mantener una demanda de bienes sostenida. La falta de demanda agregada fue el problema que causó la Gran Depresión, lo mismo que la falta de demanda agregada es el problema actual.” (Citado por Stiglitz, 2013: 115-116)

Machinea también comenta la problemática de la reducción de los salarios que junto a otras causas, como la ausencia de los gobiernos y la competencia global de las entidades financieras locales, favorecieron al apalancamiento. (J. Machinea, 2009:39)

Lo anterior, nos lleva a reflexionar sobre como la *flexibilidad* de los salarios puede ocasionar una reducción de la demanda agregada, pero, ¿cuáles son los principales elementos de esta demanda agregada? A esta pregunta nos responde Héctor Ruíz (2013), basándose en el postulado básico en el que Keynes hacía referencia para explicar el empleo:

“Los principales componentes de la demanda agregada, de acuerdo a los fundamentos keynesianos, son el consumo y la inversión. Cuando una persona ahorra en lugar de consumir, provoca una menor demanda, por lo que ello generará desempleo al no gastarse todo el ingreso en la misma forma en que se incrementa.” (Héctor Ruíz, 2013: 7)

2. La Unión Europea. Actuaciones frente a la crisis.

Ante las secuelas económicas y sociales, cuyas consecuencias han afectado a todo el contexto internacional, son muchas las soluciones que se han puesto sobre la mesa y que han pretendido estabilizar la situación que se lleva dando a lo largo de estos últimos años. Ante la complejidad que supone identificar cada una de las actuaciones, que de forma independiente, han desarrollado las diferentes organizaciones internacionales y países de todo el contexto internacional, se ha decidido centrar este estudio en aquellas iniciativas tomadas en el entorno del Unión Europea.

En la Unión Europa la situación en 2008 no era ni mucho menos satisfactoria. La crisis económica también llegó a nuestro continente, y nos dejó una seria depresión económica donde se tuvieron que auxiliar a varias entidades financieras y donde se preveía una recuperación mucho más lenta que la que se experimentó en otras crisis anteriores. (S. Laffaye, 2008: 54)

Autores como Morata y Peña (2012:21) sitúan el comienzo de la crisis en la zona euro en 2010, cuando tras el descubrimiento del falseamiento de las cuentas públicas griegas que acabó por disparar la prima de riesgo hasta el país fue incapaz de financiarse y tuvo que recurrir a asistencia financiera en abril de ese mismo año.

Esta situación ha propiciado la iniciación de una serie de propuestas y actuaciones, con el principal objetivo de conseguir una *“Economía social de mercado que aspire al pleno empleo y al progreso social con alto nivel de protección”* (Laura Gómez, 2014, pp.235).

a) Reformas institucionales: La Estrategia 2020 y el Sector Público Europeo

Ante este escenario se ha desarrollado la **Estrategia 2020** como vehículo de actuación de la futura política económica y social, que ha de ser instaurada en cada uno de los países miembros de la Unión. Esta iniciativa presenta una serie de retos económicos y sociales que han de ser cumplidos por los estados miembros.

En ocasiones, tal como nos cuenta Klaus Regling (2013: 44-45) en algunos países de la Unión Europea, existe una peor situación económico-financiera que obliga a implantar programas personalizados, los cuales presentan especial incidencia en el sector público. Así por ejemplo, en países como Grecia se han llevado a cabo *“(…) medidas drásticas en relación a su gestión tributaria para mejorar la recaudación de impuestos, la administración fiscal y la ejecución presupuestaria. Se aplicaron reformas cruciales sobre el sistema de pensiones, el mercado laboral y el gasto sanitario.”* Otro de los ejemplos que nos aporta el autor y del cual resalta su éxito, son las reformas implantadas en Portugal que *“han mejorado la sostenibilidad en todas las principales partidas de gasto público (sanidad, pensiones, salarios)”*.

Pero a pesar de ello, autores como Laura Gómez (2014: 237), se han posicionado en contra de las medidas que han surgido por parte de las instituciones europeas, considerándolas anti-sociales y con grandes consecuencias fiscales. La autora nos resalta en un primer lugar, como objetivo prioritario según la Comisión Europea (2010), *“el de garantizar a corto plazo la estabilidad del sistema financiero y del euro, aspirando a reforzar un gobierno económico más coordinado (...)”*. En segundo lugar, la priorización de la disciplina fiscal, que se antepone a las exigencias sociales de la Unión. Disciplina fiscal que se basa principalmente en mayor control del gasto y

reducción de la deuda por parte de nuestro sector público, que pasa a tener una gran responsabilidad en cuanto a la consecución de estos objetivos.

Ambos propósitos han sido puestos en duda, al pensar que pueden verse limitados ante la situación de crisis económica en la que nos vemos inmersa, y por otro lado, que las preferencias de actuación fiscal pueden hacer que la política social se vea especialmente afectada. El afianzamiento de esta disciplina fiscal y el desarrollo de políticas austeras, reducirán los recursos destinados a la política social, y por tanto, será más difícil cumplir con las diferentes iniciativas sociales propuestas por la UE. Es por ello, que *“(...) son muchas (...) [las] voces que se han alzado a favor de un priorización de los objetivos sociales insistiendo en que el problema de la UE no es la falta de disciplina fiscal sino la falta de una distribución justa de los recursos”*.

Es importante subrayar, que el logro de estos objetivos y la implantación de la nueva disciplina fiscal, toma forma en el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG)**. Tratado que viene a apoyar la Estrategia 2020 y que pretende asentar la nueva política fiscal en cada uno de los Estados adheridos al mismo. Este consta de cuatro de cuatro ejes fundamentales: una acción preventiva para ajustar el balance de los presupuestos de los Estados miembros, una acción correctiva como medio de sanción ante su incumplimiento, una acción fiscal y una acción macroeconómica. (Morata y Peña, 2012: 25)

En su contenido, en relación con la administración pública, El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (2013), expone una serie de requisitos que deberán de cumplir, y que serán posteriormente desarrollados en la normativa nacional. En el artículo 3, del título tercero de dicho texto (pacto presupuestario), se recogen las medidas que afectan a nuestro sector público, y donde se expresa que:

- La situación presupuestaria de nuestras administraciones públicas deberá de ser de equilibrio o superávit. Esta situación se verá satisfecha *“(...) si el saldo estructural anual de las administraciones públicas alcanza el objetivo nacional específico a medio plazo, definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento revisado, con un límite inferior de déficit estructural del 0,5 % del producto interior bruto a precios de mercado”*. A pesar de ello existe una excepción, que en caso de cumplirse *“(...) se podrá alcanzar un déficit estructural máximo del 1 % del producto interior bruto a precios de mercado”*.

- Para asegurar que dichos objetivos se cumplen, en el caso de que surjan *“desviaciones a medio plazo”* el Estado contratante deberá de adoptar medidas correctoras para paliar dichas deficiencias. En definitiva, los gobiernos nacionales:

“(…) incorporarán al Derecho nacional (...) a más tardar un año después de la fecha de entrada en vigor del presente Tratado mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”.

En España, las disposiciones del presente Tratado han sido incorporadas a su ordenamiento jurídico a través del artículo 135 de la Constitución Española así como la Ley 2/2012, del 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, entre otras de menos repercusión. Estas se verán con mayor detenimiento en posteriores apartados

Además también hay que destacar dentro de este Tratado el desarrollo de mecanismos de vigilancia y supervisión, para el cumplimiento por parte de los Estados de estas exigencias fiscales, denominados *“Six pack”* (este paquete legislativo entra en vigor en el año 2011, como refuerzo al TCEG) y de otros dos reglamentos que complementan estos mecanismos llamados *“Two pack”* (F. Morata y E. Peña, 2012: 25).

Por último, cabe señalar que las instituciones europeas también han desarrollado una serie de iniciativas sociales, que pretenden una mejor implantación por parte del sector público de la política social dentro de cada uno de los países que conforman la Unión Europea. Estos son los llamados fondos de cohesión social, que vienen recogidos en el Paquete para la Política de Cohesión 2014-2020, y tratan de financiar el desarrollo social en países que presentan ciertas deficiencias. Estos fondos son considerados como una *“(…) de las inversiones financieras más importantes en los objetivos sociales de la Estrategia 2020, absorbiendo más de un tercio del presupuesto total para el período”*. (Laura Gómez 2014: 239)

b) Reflexiones de diferentes autores sobre las iniciativas europeas

Barbier (2012: 429) pone en entredicho las diferentes medidas que pretenden incentivar a los actores sociales, considerando que “(...) *la necesidad de capear la crisis y gestionar los déficits asociados ha brindado a los gobiernos una oportunidad más de aplicar medidas de austeridad, las cuales [además] han recibido un apoyo firme del Consejo y de la Comisión*”. Por tanto, no es solo que las recomendaciones sociales hayan sido pasadas por alto, sino que además el Consejo y la Comisión Europea han permitido y apoyado que dichas medidas antisociales sean puestas en funcionamiento por parte de los Estados miembros.

Degryse, Jhepsen y Pochet (2015: 24), también aportan una serie de críticas acerca de estas recomendaciones sociales. Recomendaciones que en la mayoría de los casos no recogen medidas para asegurar la cobertura y protección social “*a pesar de que la pobreza está aumentando y la protección social está perdiendo parte de su efectividad ya que la crisis se prolonga*”, además de ideas que, como comentábamos anteriormente, según Jepsen (2009) están centradas en “(...) *el crecimiento y la competitividad, mientras descuidan por completo lo que constituye el principal papel de las políticas sociales, a saber, garantizar la cohesión social y un cierto grado de redistribución.*”

Como última reflexión comentar las que no aporta F. Morata y E. Peña (2012: 30-32), que ante las lagunas en el diseño de la Unión Monetaria apuesta por el “federalismo fiscal” para asegurar la sostenibilidad, “*el pacto fiscal debería asegurar la estabilidad presupuestaria y las medidas necesarias de ajuste en la periferia, con aportaciones que garanticen la estabilidad del euro y de los países con economías más saneadas*”.

Una vez que expuestos los desencadenantes que dieron lugar a la crisis 2008 en el contexto internacional, así como las medidas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea para combatir sus múltiples repercusiones económicas y sociales, a continuación se pasará a analizar cómo estas han sido trasladadas al panorama nacional español, así como a sus Comunidades Autónomas, diputaciones y entidades locales y que ha tenido como objeto a sus respectivas administraciones públicas.

IV. Crisis de la Administración Pública española

1. Problemas de la Administración española. Deficiencias internas y actores que influyen en su funcionamiento

Como se comentaba anteriormente, la crisis ha sido demoledora, presentando graves problemas, ya sea a nivel económico-financiero, social, institucional...etcétera. En España sus consecuencias han sido especialmente visibles y manifestas tanto en el sector privado como en el sector público. Serán las ocasionadas en nuestro entramado público aquellas que nos incumben y que por tanto analizaremos tanto a nivel interno (tamaño y estructura organizacional, sistema de acceso al empleo público, reformas implantadas, actores internos...etcétera) como a nivel externo (actores externos partícipes en la función pública).

Si pasamos a centrarnos en los problemas que aquejan a nuestras administraciones públicas no solo debemos de achacar sus consecuencias a la famosa crisis económica de 2008 sino que además, y en la línea de Carles Ramió (2015: 26), existen otros desencadenantes que han provocado que nuestro entramado público no funcione, considerados como los principales propulsores de una deficiente gestión pública. Hablamos de “la crisis de competitividad y de la crisis de los valores públicos”.

En el caso del primero, como consecuencia del sobredimensionamiento de nuestras administraciones públicas y duplicidad de competencias y en el segundo, por la ausencia de un total desempeño o profesionalidad en su trabajo por parte de funcionarios o políticos que priorizan su agenda personal, para-profesional o familiar-institucional sobre su agenda profesional (Carles Ramió 2015: 345). A ello, habría que sumarle una sociedad que no cree en nuestro sector público, una dirección pública profesional que no está dotada de una norma reguladora con peso, así como empresarios que consideran a la función pública como un negocio del cual sólo quieren sacar tajada.

Estos problemas junto con otros lo iremos desarrollando a lo largo de este apartado, además de aportar un conjunto de medidas con el objetivo de solventar las múltiples imperfecciones que presenta nuestra gestión pública.

a) La crisis de Competitividad

Como venimos diciendo, la crisis de la competitividad es uno de los múltiples quebraderos de cabeza que existen en nuestras administraciones, que evitan que la gestión pública funcione correctamente, de manera eficaz y eficiente. Que nuestra gestión pública sea ineficiente puede deberse varios factores:

Un tema de especial interés entre nuestros expertos se centra en las **dimensiones físicas de nuestras administraciones públicas**. Son muchos los que critican la dimensión de nuestro sector público, y usan el término “*sobredimensionamiento*” para hacer alusión a un número abultado no solo de administraciones sino también de empleados públicos.

En principio, como respuesta a este problema, se nos puede ocurrir la idea de volver a aquel modelo centralista que regía años atrás en nuestro sistema administrativo, pero son muchos los que piensan que esta no sería la mejor idea, ante la complejidad que abarca nuestro entramado público, así lo expone M. Clavero (2011:1120):

“Mi respuesta es que en una Nación como España, de base plural, la centralización no es el modelo más adecuado, aunque, en un plano puramente teórico, pueda parecer como un sistema simple y más fácil de gobierno. El Derecho Administrativo se ha hecho más complejo porque en muchas materias hay que tener en cuenta la legislación europea, la estatal y la autonómica, ya que existe una realidad también más compleja.”

Atendiendo a algunas de las recientes ideas que podemos encontrar en las agendas de nuestros partidos políticos, también aparecen nuevas propuestas, entre ellas la “*reducción de los niveles jerárquicos*”, con el fin de conseguir acotar una extensa estructura administrativa con muchos gastos y pocos recursos, además de unas protagonistas, las diputaciones, consideradas innecesarias y susceptibles de ser suprimidas (EL PAÍS, 2016). Debemos de considerar que en principio sus consecuencias directas pueden ser aparentemente beneficiosas y podrían poner fin a algunos de los problemas que aquejan a nuestro entramado público pero, ¿verdaderamente son tan innecesarias como para suprimirlas completamente?, ¿esto no podría acarrear algunas consecuencias?

Partidos políticos, como el de Ciudadanos de Albert Ribera, en sus actuales programas electorales, consideran que estas Administraciones incurren en un gasto

extra y que éstas sólo sirven, “(...) *para colocar a los cuadros intermedios locales y regionales del PP y del PSOE, [que] duplican la estructura administrativa y suponen un gasto extra*” (EL MUNDO, 2016). Otros partidos como el PSOE, presenta en su actual programa la idea de “modernizar” esta administración y adaptarla lo mejor posible a las exigencias de las entidades locales, a pesar de que no se vean reacios a pactar con Ciudadanos y optar por la supresión de esta administración. Dicho esto, debemos de tener en cuenta, en palabras de Carles Ramió (2015:29) que “*la función de la diputaciones provinciales reside precisamente en subsanar parcialmente las disfunciones de unos ayuntamientos excesivamente pequeños para afrontar retos diarios de gestión*”.

Si tenemos en cuenta que en nuestro país existen más de 8000 municipios (inframunicipalismo), algunos obligados a acudir a las diputaciones provinciales para resolver ciertos problemas de gestión, y a las facilidades que por tanto estas les ofrece para poder cubrir aquellos servicios que no puedan atender por falta de recursos o incluso a la hora de poder ser representados en las altas instancias del gobierno, al tratarse de un órgano más cercano a la esfera central del Estado (Patricia Vidal, 2016).

Por tanto, antes de plantearnos eliminar nuestras diputaciones provinciales, en principio necesarias ante la gran demanda local, quizás debamos reducir un inframunicipalismo que ha ido aumentando a lo largo de los años y que ha sido motivado por un sistema descentralizado, donde “*las Comunidades Autónomas se han sentido cómodas con un mapa municipal fragmentado, políticamente más manejable y supeditado, y no han hecho ningún esfuerzo real en tal dirección, limitándose a mantener el statu quo territorial y a atender ciertas demandas locales creando nuevos municipios*” (José Manuel Rodríguez, 2011: 629).

Según Pérez y Ruiz (2007), nos referimos, en gran parte, a un “*alto número de municipios con muy pocos habitantes y, por tanto, escasa capacidad de gestión*” (citado por Raquel Ojeda, 2011: 421), y que en principio su reducción supondría un alivio ante las gran cantidad de demandas que no pueden llegar a atender por sí solas. Carles Ramió (2015:30) en este sentido discrepa, argumentando que “*(...) también hay que valorar sus dimensiones políticas y sociales como posibles efectos colaterales que pueden ser más graves que sus posibles ventajas*”.

Por último decir que, aunque por parte de diversos autores (Patricia Vidal, 2016; Ramió Matas, 2015) se apueste por el mantenimiento de nuestras diputaciones, esto no quiere decir que defiendan que estén funcionando adecuadamente y que no se requieran medidas para solventar diferentes problemas de eficacia y eficiencia en las cuales incurren muchas de ellas. Es por ello, que son muchos los que apuestan por su modernización. Patricia Vidal (2016) así lo expone en su artículo “*El futuro de las diputaciones provinciales*”:

“(…) es necesaria una reforma y para ello las propuestas políticas deben centrarse en conseguir mejorar el rendimiento de estas instituciones en dos ámbitos muy concretos. Se debe atender a una revisión, por un lado, de la suficiencia económica y la autonomía financiera de los entes locales para que puedan hacer frente a la prestación eficiente de servicios públicos de los 8116 municipios que configuran la organización territorial española. Por otro lado, y como base de lo anterior, debe garantizarse el principio de autoorganización de los municipios, y eliminarse la práctica actual en que las atribuciones de los entes locales dependen de las competencias de desarrollo de las Comunidades Autónomas, lo que mayoritariamente deriva en un bucle de remisión diabólica que bloquea la efectividad de la gestión territorial.”

Insistiendo en el tema del sobredimensionamiento de nuestro sistema público, también se ha planteado que de forma directa, se lleve a cabo una **reducción del número de empleados públicos**. El exceso de empleados públicos es otra de las cuestiones que han sido objeto de discusión en estos últimos años, pero ¿es cierto que en nuestras administraciones públicas estén colapsadas de personal?

Según Carles Ramió (2015: 30-31), desde el punto de vista internacional y en términos generales, si se compara el número de puestos de trabajo en nuestras administraciones públicas con el de otros países europeos de nuestro entorno, España no pasaría de estar en la media-baja en cuanto a número de empleados públicos se refiere, es por tanto, que en principio esta crítica tan difundida en la sociedad española no sea cierta.

Pero este debate tiene otra cara y esta se refleja en los enormes gastos de personal en nuestras entidades públicas. Carles Ramió (2015) nos dice que en muchos casos los ingresos públicos no son suficientes para cubrir el gasto excesivo del capítulo 1 de

nuestros presupuestos, destinado a los gastos de personal. Es aquí donde empezamos a sospechar que tras la falta de recursos sí que sea necesario reducir el volumen de empleados públicos en nuestras administraciones y a presentar medidas viables para evitar, en la medida de lo posible, que los cambios no afecten al rendimiento de nuestros organismos públicos. Ante dicha situación, solo cabe actuar de dos maneras:

- Hacer trabajar a los empleados públicos y reducir un excedente de personal del cual se puede prescindir. Este caso se puede considerar una opción positiva a nivel económico y presupuestario pero no tanto a nivel de la calidad de los empleados públicos.
- Mantener el trabajo de todos los empleados públicos pero reducir las retribuciones. En principio puede ser una medida beneficiosa contra la subida del desempleo, pero también presenta algunas deficiencias:
 - Puede ser una medida desmotivadora para el empleado público, que puede reducir su productividad por la bajada de su salario
 - La falta de ingresos puede llevar al personal público a buscar segundos empleos en el sector privado, pudiendo descuidar su otro empleo en el sector público. (Ramíó: 0-51)

La solución que Carles Ramíó (2015: 51) aporta para evitar que surjan estos problemas será la de combinar ambas medidas de forma inteligente, aplicando una u otra según la características del personal en cada administración: *“Donde no hay un gran valor añadido ni un gran esfuerzo de reciclaje hay que suprimir efectivos (...) [y] (...) donde haya necesidad de juventud y reciclaje (...) [hay] que optar por moderadas reducciones de sueldo”*.

Otro de los interrogantes que ponen en evidencia el buen funcionamiento de nuestras organizaciones es la duplicidad de competencias en las Administraciones locales que aunque vamos a mencionarlo en este apartado, insistiremos con más profundidad más adelante junto con otras medidas que se han adoptado en nuestro marco normativo.

Al referirnos a duplicidad de funciones, estamos hablando, según V. Caballero (citado por S. Larruga, 2014: 74 -77) *“(...) de situaciones reales en las que dos o más Administraciones desarrollan actividades idénticas o similares (...) sobre un mismo territorio o para unos mismos posibles determinados”*. Actividades que se corresponden con ámbitos competenciales como el bienestar y asistencia social,

educación, cultura, urbanismo y vivienda, salud, consumo...etcétera. Y cuya proliferación ha sido motivada por varios factores, tales como, las preferencias políticas, con el fin de satisfacer las exigencias del electorado, o la falta de límites competenciales a la duplicidad, siendo incluso motivada por los Estatutos de Autonomía y por la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (LRBL).

En cuanto a las posibles soluciones para evitar duplicidades en nuestras administraciones, y así a la misma vez, reducir el gasto extra que supone estar realizando dos actividades similares o idénticas, Caballero (*citado por S. Larruga, 2014: 78-79*), nos da como referencia tres posibles vías de actuación. Una “*simplificación unilateral*” que busca eliminar la duplicidad “*por simple decisión de una de las Administraciones actuantes*”; una “*simplificación convencional*”, que será concertado o acordado por ambas administraciones; y por último por “*simplificación normativa*”, ya sea por “*reserva autonómica*”, en la que las competencias del ámbito local pasan a ser responsabilidad única de la Comunidad Autónoma (Es la que actualmente se contempla en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), o por “*reserva o transferencia local*”, que en este caso aumentará el número de funciones locales y limitará la actividad autonómica en cuanto una función determinada.

b) Crisis de los valores públicos

Es desolador el valor que en nuestro país se le brinda a nuestras instituciones públicas; los diferentes actores que participan en su funcionamiento no las tratan ni las respetan como es debido y esto produce serias consecuencias en el sector. Si nos paramos a pensar, son muchos los actores que tienen alguna relación ya sea directa o indirecta con nuestras organizaciones públicas y la mayoría de ellos, ya sea por inconformismo, indiferencia o por falta de profesionalidad, los que provocan que tanto la imagen como la buena gestión de estas entidades se vayan deteriorando con el tiempo. Es por ello que en este apartado nos pararemos a comentar los diferentes vicios de estos actores y las repercusiones de estos comportamientos sobre nuestro entramado público.

La cultura política sea quizás el tema de mayor repercusión en nuestro país; son muchos los casos de corrupción política que se han dado en estos últimos años y que

han provocado que la imagen tanto de nuestros políticos como de nuestra Administración sea pésima a día de hoy.

Hablamos de una clase política que no entiende a la Administración como *“el instrumento de la política y de los políticos para ejecutar los proyectos políticos”* (Ramió, 2015:31-32), más bien todo lo contrario, hablamos de políticos con poca iniciativa, con falta de valentía para liderar nuestras Administraciones públicas, con el único objetivo de mantener el puesto el mayor tiempo posible y además no sabiendo separar su vida política de su vida empresarial y personal. En definitiva, que usan a nuestras administraciones como medio para conseguir metas personales y empresariales, que además rehúyen de la toma de decisiones para evitar el descontento de sus superiores y así evitar su cese.

Arenilla (2011:88-90), interioriza más en la cuestión sobre la incompetencia política y nos deja ver algunas de las causas que impiden que algunos de nuestros gobernantes no lleven a cabo un comportamiento racional en el desempeño de su puesto. Algunas de ellas son: la no planificación de actuaciones públicas por miedo a volverse más previsible y vulnerable, la falta de transparencia en el destino de los fondos públicos al creer que la información es un baza a favor de sus adversarios políticos, el valerse del dinero público como apoyo a su carrera profesional o política o la no reducción de gastos innecesarios que sólo aportan privilegios políticos...etcétera.

Por otro lado, nos encontramos con empleados públicos con una *“cultura predominante muy acomodada y con escasa tensión profesional”* (Ramió 2015: 33-34). En este caso, nos referimos a funcionarios que priorizan su agenda para-profesional, personal y familiar-institucional sobre su agenda estrictamente profesional y que además destacan por su baja productividad, gran parte consecuencia de un número escaso de horas trabajadas al año (doscientas horas menos que en el sector privado) a lo que se le suma unas excepcionales condiciones de trabajo (vacaciones, asuntos propios y políticas de conciliación).

Otro tema que despierta polémica surge en torno a la dirección pública profesional. Hablamos del *“(...) conjunto de puestos directivos que están justo debajo del nivel político y que representan la máxima categoría estrictamente profesional”* (Ramió, 2015: 34) y que tienen como prioridad, en palabras de Laforte y Godín (2001: 730), *“proporcionar unos objetivos y una dirección, tener un impacto personal, pensar*

estratégicamente, motivar a sus equipos, mejorar aprendiendo, implicarse en la prestación de los servicios". Puestos, cuya elección goza de un enorme discrecionalidad política, tanto en España como en otros países europeos y que nos lleva tomar riesgos, como la *"Politización"* o la *"incompetencia"* de nuestros gobernantes, al colocar en puestos de gran envergadura a directivos que incluso no serían capaces de aprobar una oposición pública de acceso a dicho puesto. (L. Bodiguel, 2010: 724-725)

No obstante, se considera imprescindible una buena musculatura directiva en nuestra Administración, ya que con ella apostamos por *"la innovación, la fortaleza institucional, la eficacia y la eficiencia"* (Carles Ramió, 2015: 35). Para conseguirla es necesaria una seria regulación normativa, con el fin de evitar que estos puestos sean ocupados por funcionarios de libre designación que sólo se encarguen de contentar las exigencias de la clase política y que no ejerzan profesionalidad alguna en el desempeño de su puesto de trabajo. (Carles Ramió, 2015: 34-35; L. Bodiguel, 2010: 725)

Actualmente ya se han introducido algunas regulaciones en cuanto al personal directivo profesional, por ejemplo, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local contempla algunos requisitos para el nombramiento de los puestos de dirección que veremos con mayor detenimiento en próximos apartados.

Por último, otros de los temas problemáticos el que gira en torno a la cultura social que existe en nuestro país en su relación con las instituciones públicas. La sociedad española tiene una percepción muy negativa tanto de nuestras organizaciones públicas como de los funcionarios que las conforman, esta además ha sido agravada en los últimos años tras la crisis económica del 2008. Vivimos en una sociedad con una visión algo anticuada sobre nuestra administraciones públicas, *"las percibe obsoletas e ineficientes con unos clichés más propios del siglo XIX que del siglo XXI"* (pp.36). (Carles Ramió, 2015: 36-37).

Esta mala percepción no es solo consecuencia de una *"mala cultura cívica"* en relación al sector público, que desvalora la calidad de nuestros servicios públicos, sino que existen otros factores que motivan la desconfianza social. Carles Ramió (2015:48), pone en nuestro conocimiento algunas de estas posibles causas: *"no se han impulsado medidas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas (...),*

evaluación de políticas públicas, y de clarificación de la relación entre la política y la administración mediante un estatuto del directivo público”

A esto hay que añadir el incremento de la corrupción política en nuestro país en estos últimos años, que entre sus múltiples repercusiones se encuentra la de hacer que el ciudadano pierda la confianza en nuestras instituciones , y que según A. Aranguren (2010:206) debe ser combatida, con armas como son la transparencia, reconociendo legalmente el derecho a saber de los ciudadanos, a través de una ley de acceso a la información, la cual *“constituye un instrumento garantista y de desarrollo democrático, imprescindible para la participación y la lucha contra la corrupción”*.

2. Marco normativo. Paquete de medidas frente a la crisis de la administración pública

a) La respuesta ante la crisis.

Como se viene comentando a lo largo del trabajo, la crisis económica de 2008 ha tenido una repercusión mundial, afectando a una gran cantidad de países, entre ellos España, dejando serias consecuencias en múltiples sectores. A continuación vamos a ver sus consecuencias dentro del territorio español, así como la respuesta del gobierno a nivel normativo, ante los problemas y amenazas que nos dejó, y nos sigue dejando, esta depresión económica.

Entre sus posibles desencadenantes, en lo que a España se refiere, debemos destacar la caída de la actividad económica así como el aumento del desempleo, con especial incidencia en el sector de la construcción y el sector inmobiliario. Esto puso en marcha los estabilizadores automáticos, medidas de estímulo fiscal que buscaron paliar las diferentes repercusiones que se presentaron tras la depresión económica y que dejó un importante deterioro de las cuentas públicas, dicho con otras palabras, un aumento del déficit público, *“la ampliación de la cobertura social a las situaciones de desempleo y los incentivos a la contratación estable constituyen el centro de la actuación de los poderes públicos entre el 2009 y mayo del 2010”* (A. Baylos & F. Trillo, 2013: 1) . (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013)

A partir de 2010, se inician medidas de consolidación fiscal con el objetivo de *“situar nuevamente las finanzas públicas en una senda de sostenibilidad y alcanzar la estabilidad presupuestaria.”* (A. Baylos & F. Trillo, 2013: 4). Existen dos líneas de actuación, la

primera basada en “políticas de austeridad” que buscan la reducción del déficit público a través de la subida de impuestos y reducción de la deuda pública y una segunda encaminada a la creación de empleo, *“permitiendo una mejor inserción de las personas en situación de desempleo y avanzar en la lucha contra el fraude”* (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013: 13).

Varios autores se han pronunciado en contra a las soluciones que se han propuesto en el seno del Gobierno. Sobre la primera línea de actuación, que busca la reducción del déficit público, Baylos Grau & Trillo Párraga (2013: 2), nos dicen estas medidas olvidan otros campos de vital importancia que también deben ser atendidos:

“(…) se aparta del debate político-económico materias tales como el cambio de modelo productivo y las necesarias reformas que se deberían practicar en el ámbito empresarial con la finalidad de fortalecer una actividad económica que durante las últimas décadas ha estado basada casi exclusivamente en el sector inmobiliario en una espiral especulativa y alcista del precio de la vivienda residencial”

El Instituto nacional de Administraciones públicas (2014: 83), también expresa algunas críticas ante la evidente reducción del gasto en política social que se han implantado junto con este paquete de reformas:

“(…) se requiere reformar la Administración pública para minimizar el coste social del ajuste y para volver a ganar la confianza en las instituciones. El desafío resulta aplicable tanto al Gobierno central como a los gobiernos subnacionales. La ambición del paquete de reformas institucionales excede claramente la respuesta a la crisis económica (…)”

Sobre las reformas adoptadas en materia empleo, también existen ciertas discrepancias que merece la pena mencionar, así por ejemplo Baylos Grau & Trillo Párraga (2013: 2) las tachan de ineficientes e incluso de opositoras a la creación de empleo:

“(…) discutible principio de que la creación o mantenimiento del empleo sólo se puede alcanzar con la disminución de las garantías jurídicas y políticas del empleo y con la reducción de los estándares medios de salarios y condiciones de trabajo, estableciendo una cierta relación de oposición entre creación de empleo, y derechos laborales robustos.”

S. de la Rica (2010: 14), también aporta una visión negativa ante las propuestas planteadas por el Gobierno para acabar con el desempleo y nos dice que:

“La reforma del mercado de trabajo tiene que incluir necesariamente medidas que mejoren la capacitación de los trabajadores. Esto pasa necesariamente por combinar elementos como formación continua en el empleo y políticas activas para que los desempleados encuentren el empleo que mejor se adapte a su cualificación en el menor tiempo posible.”

En los que respecta a las administraciones públicas, que es el tema que directamente nos concierne, el estado ha presentado varias propuestas de reforma, con el objetivo de renovar y modernizar nuestras administraciones públicas. En el anterior punto vimos algunas de los posibles cambios que se planteaban a instancias del gobierno, o que eran consideradas como necesarias desde el punto de vista de varios expertos (dimensiones y competencias de nuestras administraciones, transparencia en base a los presupuestos y la racionalización del sector público, libre acceso a la información, entre otras). Sobre todas ellas, el gobierno con ayuda de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (CORA) creada en el 26 de octubre del año 2012, elabora un paquete de normas que pretenden eliminar las posibles deficiencias que existen en nuestras administraciones además de adaptarlas a los nuevos tiempos y que se vinculan con la ejecución de serie de medidas en base al reequilibrio presupuestario y la reducción del déficit público (Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 2014) (CORA, 2013)

A partir del Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, con objetivo de velar por la coordinación, ejecución y seguimiento de las propuestas iniciadas a instancias de la CORA, así como la formulación de propuestas contempladas en dicho decreto. (CORA, 2013)

b) Paquete de medidas

A continuación analizaremos algunas de las normas más importantes que se han introducido en nuestro ordenamiento jurídico, en relación al funcionamiento de nuestros entes públicos, con el objetivo de adaptarlos a las nuevas exigencias derivadas de los cambios que se han ido aconteciendo a nivel económico, financiero y social durante estos últimos años.

1) Reforma del artículo 135.1 de la Constitución Española

Es la reforma que precede a todas las demás leyes en la consecución de los principios de estabilidad presupuestaria y el establecimiento de los márgenes de un

déficit estructural en el cual no podrá incurrir ningún ente público. Según S. García (2014: 4), dicho precepto no viene a contemplar la legalización de un nuevo apartado del cual se desconocía en nuestro ordenamiento jurídico, sino que se limita *“a cubrir una importante laguna que existía en la Constitución”*.

Hay que saber que el artículo 135.1 CE, no contemplan ni el concepto de estabilidad presupuestaria ni el límite concreto de déficit o deuda pública, para ello es necesario acudir a la marco normativo de la Unión Europea. (S. García, 2014: 4)

Por último decir, que ante la posible inconstitucionalidad de alguna ley, disposición normativa o acto aprobado por el Estado o una Comunidad Autónoma o en los reglamentos aprobados por las entidades locales, se presenta una gran dificultad para identificar dicha inconstitucionalidad, así por ejemplo, *“los presupuestos pueden incurrir en supuestos de inconstitucionalidad en el momento de su aprobación, aunque habría que identificar el precepto concreto que produce esta circunstancia, cuestión nada sencilla, salvo que se impugne el presupuesto en su conjunto.”*(S. García, 2014: 10)

2) Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La LOEPSF surge como consecuencia de las tensiones en el mercado europeo que *“(...) pusieron en evidencia la fragilidad del entramado institucional de la Unión y a necesidad de avanzar en proceso integración económica”*. Esto unido a la debilidad de la anterior Ley de estabilidad presupuestaria plantea la necesidad de elaborar una propuesta legislativa de mayor peso para resolver los diferentes problemas que se han ocasionado.

La LOEPSF se desarrolla sobre dos ejes fundamentales a corto plazo, que pretenden la *“eliminación del déficit público estructural y la reducción de la deuda pública”* y la implantación de *“reformas estructurales”*, además con el propósito de a largo plazo de *“consolidar el marco de la política económica y fiscal”* que permita guiarnos por la senda del crecimiento económico y la creación de empleo. (LOEPSF, 2012).

Con la entrada en vigor de esta ley se suceden varias normas que pretenden paliar algunos males que aquejan nuestras administraciones tales como la reducción de

entes en el ámbito autonómico y local o las medidas de racionalización de empleo público para cargos directivos, funcionarios y altos cargos del gobierno. (CORA, 2015)

Entre las normas derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se encuentran la ***“Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público”***, con el objetivo principal de controlar el endeudamiento de nuestros entes públicos, y la ***“Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”***, que surge con el fin de adaptar dichos principios a la Administración Local, así como desarrollar ciertos aspectos en cuanto a la organización y funcionamiento de estos entes. (CORA, 2015; Farfán Pérez, 2015: 25)

3) Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público

Como objetivo principal se pretende regular el control de la deuda comercial de nuestros entes públicos, es decir, aquellos pagos que las administraciones públicas tienen pendientes con sus proveedores. No poner un límite para que cada ente público satisfaga su deuda comercial en un plazo determinado podría poner en riesgo en un *“el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y límites de deuda pública, así como la capacidad de asumir compromisos de gastos presentes y futuros dentro de esos límites”* (Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, 2013)

4) Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Como comentábamos anteriormente dicha ley surge ante la necesidad de adaptar a la normativa básica en materia de Administración Local para *“(…) la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en los recursos públicos locales (...)”*

La LRSAL en un contexto general está orientada, desde un punto de vista económico financiero a clarificar competencias municipales, establecer un periodo transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación que pasarán a ser exclusivas de la CCAA, reforzar el papel de los interventores municipales, fijar el sueldo de los miembros de las corporaciones locales, entre otros objetivos que veremos más detenidamente posteriormente (Farfán Pérez, 2015: 25-30)

Por último, señalar que dicha ley viene a completar y modificar otras leyes de carácter local como el Ley Reguladora de las bases de Régimen Local o la Ley Reguladoras de Haciendas Locales.

5) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Estamos ante nueva norma que enlaza dos fines de vital importancia en nuestra sociedad, el de transparencia y el de la lucha contra la corrupción, por tanto debemos de dar a esta ley el reconocimiento que se merece.

En su contenido podemos englobar tres ejes fundamentales que son: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, garantizar el acceso a la información y establecer comportamiento de buen gobierno para nuestros responsables públicos. (Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, 2013)

Por otro lado, y a pesar de representar una iniciativa esencial ante la necesidad de considerar la transparencia como uno de elementos más importantes dentro de nuestras administraciones públicas, “(...) *hasta la fecha estas reformas no han sido tratadas como parte de un paquete único y comprehensivo*”, por lo que será necesario aprovechar y maximizar su potencial y asegurar su coherencia. (Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 2014: 41)

6) Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades

Como en el enunciado de la ley se indica dicha norma va destinada a regular las retribuciones de los máximos responsables y directivos del sector público empresarial y otras entidades del sector público estatal, así como el concepto sobre

los puestos que se comprenden dentro de ambas figuras, todo ello en garantía de cumplimiento de los principios de austeridad, eficacia y eficiencia. (Real Decreto por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, 2012)

7) Otras actuaciones

En el seno del Gobierno se han planteado otras actuaciones con el fin de mejorar varios aspectos en relación con nuestras administraciones públicas. Algunas de ellas son las siguientes:

- Reforma de la Ley general de subvenciones a fin de evitar duplicidades en el acceso a subsidios, definiendo de forma más efectiva las competencias de cada una de nuestras administraciones públicas. (Instituto Nacional de Administraciones Públicas, 2014: 113)
- Aprobación de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, relativa a regular el *“nombramiento de altos cargos”* así como *“(…) su régimen retributivo, de protección social, de uso de recursos humanos y materiales así como de incompatibilidades que serán aplicables (...)”*. (Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, 2015)

Hay que señalar, tal y como se comentó en el punto anterior, que hasta ahora existía un gran vacío legal en cuanto a la verdadera definición de los considerados altos funcionarios, además de la idea de que la elección y nombramiento de este tipo de puestos no se llevaba a cabo a partir de criterios de racionalidad, es por ello que la opción que aconsejaban muchos expertos sería la de reconsiderar una nueva ley respecto a los altos directivos públicos (OCDE, 2014: 87)

- Reestructuración de los organismo públicos a partir de varias medidas iniciadas a partir de 2012 entre ellas: El Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Fundacional y Empresarial Estatal o la Ley de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, entre otras. (CORA, 2015: 55)

- Otras medidas como la de mejorar los sistemas de información para facilitar su relación con el ciudadano, entre otras. (CORA, 2015)

V. La crisis en la Administración Local

Hasta ahora hemos repetido innumerables veces las consecuencias que ha desatado la crisis económica en 2008, viendo su especial repercusión en el ámbito internacional y en el sector público nacional español. En este apartado pasamos a analizar con mayor profundidad algunas de los cambios sociales, políticos y jurídicos que se han llevado a cabo en la administración local.

En el ámbito local, son muchos los problemas que se han presentado tras la crisis. Según Rafael Jiménez (2011: 61) algunos de estos contratiempos son *“(...) la reducción drástica del déficit fiscal, el agotamiento de un modelo productivo insostenible, así como la delicada situación financiera por la que atraviesan todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómicas y locales) y la caída de ingresos fiscales como consecuencia de la crisis, están impactando con una fuerza inusitada sobre el sistema financiero de los Gobiernos locales (...)”*

Los gobiernos locales han visto cómo sus ingresos públicos han decaído, y a la misma vez, como las necesidades de una población claramente empobrecida les ha llevado a la necesidad de destinar más recursos a políticas de “cohesión social”, tarea complicada si tenemos en cuenta que sus presupuestos se han reducido considerablemente. A esto cabe añadir la falta de ayudas y subvenciones que las localidades recibían de la administración autonómica y central, y han sido limitadas fruto de la situación económica y a la falta de recursos. (Rafael Jiménez, 2011: 62)

1. Consecuencias directas de la crisis económica en el sector público local

Si nos paramos a analizar con mayor detenimiento los diferentes problemas que se han desarrollado en el ámbito local, resultado de la depresión económica, y que la han situado en una posición externadamente delicada, debemos de considerar varios puntos de vital importancia que han afectado de forma directa al sector público local:

- El incremento de las necesidades de la ciudadanía, generador de una mayor demanda de recursos hacia nuestro sector público local, destacando aquel gran

colectivo que se encuentra en situación de desempleo. Un estado que se agrava aún más ante la falta de recursos de los municipios para implantar medidas de creación de empleo, que no solo se debe a las consecuencias directas de la crisis sino que también deriva de las políticas restrictivas del gobierno central. Es por ello, que algunos críticos se preguntan si será correcto seguir implantando estas políticas de reducción de deuda pública, o si por el contrario será conveniente optar por otras alternativas. Esta reflexión es la que nos presenta Suárez Pandiello (2014: 12) replanteándose “(...) si debe prevalecer el control del déficit y la deuda sobre la generación de estímulos vinculados a otros objetivos “macro”, como la creación de empleo estable (...)”. Jesús Lizcano (2013: 26) ataca a la nueva regulación tributaria y a su falta de vinculación con la creación de empleo, y nos dice que, *“El aumento de la presión tributaria tiene sus límites no solo en los parámetros de justicia, sino también en su efecto negativo sobre la demanda con la consiguiente desactivación económica y el agravamiento de los ya alarmantes niveles de desempleo”*

- Como comentábamos anteriormente, y tomando como referencia lo expuesto por autores como Rafael Jiménez (2011) o Suárez Pandiello (2014) , otra de las grandes preocupaciones de nuestras corporaciones locales deriva de su gran dependencia de subvenciones y ayudas autonómicas y estatales y de sus otros instrumentos de financiación para poder llevar a cabo la prestación de servicios. La falta de financiación reduce la posibilidad de actuación de nuestros entes locales y por tanto del desarrollo de políticas públicas. Rafael Jiménez (2011: 65), piensa que la *“ausencia de tales canales de financiación local (...) revertirá en un empeoramiento paulatino y grave de la situación financiera de buena parte de los ayuntamientos.*

La actual regulación en materia de financiación pública tampoco ha conseguido contentar a muchos críticos, como Suárez Pandiello (2014: 6), expone lo siguiente:

“Sigue faltando, en todo caso, el diseño de un modelo duradero de financiación que permita la sostenibilidad de los servicios y que, más allá de la suficiencia, tenga en cuenta aspectos relevantes como la especialización de los instrumentos y los juegos de incentivos, para lo cual debería diferenciarse entre aquellos instrumentos financieros puestos a disposición de los Gobiernos locales para ejercer su autonomía, y aquellos cuyo objetivo es garantizar la cobertura

genérica de los servicios sobre la base de los principios de equidad vertical y horizontal.”

Algunos miembros del Gobierno, como Rosana Navarro (2015: 14), Secretaria General de Coordinación Autonómica y Local, nos dice que ya se han iniciado ciertas iniciativas que han impulsado la financiación del fondo social de las corporaciones locales, así por ejemplo nos nombra el desarrollo del Real Decreto-ley 17/2014, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.

- Otras de las consecuencias directas que surgen de esta crisis y que incide negativamente en nuestros entes locales, procede de la gran desconfianza política que se ha sembrado en nuestro país hacia nuestra clase política y hacia nuestras administraciones públicas. Esto ha desencadenado un conjunto de medidas en base a la transparencia de nuestro sector público, siendo una de sus prioridades paliar una extendida corrupción política. Destacar la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, como norma que busca tanto la transparencia como el acceso a la información por parte del ciudadano. Jesús Lizcano (2012: 31) también nos aporta información sobre otras propuestas implantadas como por ejemplo el *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* que persigue *“una adecuada radiografía de (...) [las] corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público, y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.”*

V. Mendieta (2014: 9) nos recuerda la importancia de una norma reguladora que limite las malas actuaciones de nuestro gobierno, así nos dice que *“es preciso construir un sistema de controles y de pesos y contrapesos, que reduzca la capacidad de arbitrariedad de los gobernantes y les limite su tendencia a abusar del poder”*. Además pone en nuestro conocimiento una serie de estrategias a seguir para conseguir una administración con mayor transparencia y con mejor acceso a la información; entre ellas destacar algunas como la simplificación de normas y procedimientos para que estas sean comprensibles de cara al público, la interoperatividad efectiva, con el fin de conseguir una buena comunicación entre

departamentos o los sistemas de incentivos y sanciones ante el cumplimiento o no de los objetivos de transparencia, entre otros. (V, Mendieta, 2014: 16-17).

Además se considera vital que para recuperar la confianza de nuestros ciudadanos exista una mayor implicación de nuestra clase política, comprometiéndose íntegramente con su población y con la administración y planteando políticas que nos ayuden a combatir esta recesión económica. Los políticos deben dejar de lado esas *“propuestas arbitristas sin un fondo serio de reflexión, que abogan por medidas fáciles de formular y difíciles de llevar a la práctica (...)”* (Rafael Jiménez 2011: 72)

Esto se intensifica más aún cuando hablamos de la política local, ya que su cercanía con el ciudadano sitúa en una posición privilegiada para poder conocer de primera mano sus necesidades. En palabras de la **Associació Catalana de Municipis** hay que destacar *“el potencial de las ciudades y de sus correlativos Gobiernos locales como elementos transformadores de la realidad más próxima”* (Citado por Josep Ramón Fuentes, 2015: 6)

2. Estrategias para combatir la crisis en la Administración local

Ante los problemas que hemos comentado anteriormente, que junto con otros, han dejado a nuestro sector público local en una situación preocupante, muchos expertos han planteado diversas estrategias a seguir por parte de nuestros gobiernos locales. Algunos autores consideran que las actuaciones del gobierno en esta materia han podido ser insuficientes o quizás desacertadas a la hora de abordar la problemática de nuestros organismos locales. Xavier Forcadell (2015: 5) nos muestra su insatisfacción ante la reforma del gobierno central, afirmando que esta *“(...) no soluciona los problemas reales del mundo local español (...)”*, N. Bosch & A. Solé (2013: 12) también discrepan sobre la eficacia de las reformas, y nos dicen que *“(...) lo que parece claro es que estas reformas poco van a contribuir a mejorar el funcionamiento de la administración local”*. Sea o no una reforma adecuada, se pasará a ver posteriormente con mayor profundidad.

Lo que ahora nos interesa, más allá de las medidas adoptadas por el gobierno central, son las diferentes propuestas que buscan conseguir una administración eficaz y eficiente en el ámbito local, entre ellas se pueden destacar las siguientes:

- La tarea de los ayuntamientos es fundamentalmente la de cubrir las necesidades y atender las peticiones de su ciudadanía, y quien mejor que los propios ciudadanos para conocer esas necesidades y participar junto al gobierno local en la definición de la política social. Por tanto, se considera vital que un ayuntamiento disponga *“(...) de espacios para el encuentro, organización y fomento de esta ciudadanía comprometida en el hacer ciudad.”* (Pascual Esteve, 2013: 18). Además en una situación de crisis económica, se incrementa la necesidad de unión entre el gobierno local y el ciudadano para poder conseguir establecer la mejor estrategia para abordar los problemas sociales. Estamos por tanto ante la idea de crear espacios de participación que favorezcan la cohesión social, la participación ciudadana y el gobierno democrático.

“Los espacios de participación deben ser concebidos fundamentalmente como espacios, para conocer y entender los diferentes intereses legítimos y necesidades presentes procedentes de los distintos sectores o actores en un tema, para elaborar con ellos los programas y proyectos compartidos que deberán implementarse con la colaboración y compromiso de acción de la ciudadanía.” (Pascual Esteve, 2013: 19)

Otra de las cuestiones que se plantean en cuanto a la **participación ciudadana** surge en la elección de determinados cargos públicos, así por ejemplo los derivados de las diputaciones provinciales.

“La calidad democrática en los procesos de elección de los representantes a los diferentes niveles del Gobierno local, asegurando la directa relación entre elector y electo, es un requisito sine qua non para superar la desafección de la ciudadanía respecto de la política” (Josep Ramón Fuentes, 2015: 7)

- La **autonomía** es un factor que muchos críticos consideran fundamental para el buen funcionamiento del gobierno local. Los legisladores europeos han promovido la idea autonomía local como algo sustancial en nuestros entes locales, y hace ya más de veinte años, impulsaron su consolidación en la legislación europea a través de Carta Europea de Autonomía Local, donde se establece *“(...) el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de*

la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”(CEAL, 1985: artículo 3.1)

Ante el intento del gobierno que transferir gran parte de las competencias locales a las Comunidades Autónomas y a las diputaciones provinciales como medida para la racionalización del gasto, algunos expertos han discrepado al respecto y han atacado la implementación de estas medidas.

Ponemos el ejemplo de los datos encontrados en el documento *“Cities and the economic crisis. A survey on the impact of the economic crisis and the responses of URBACT II cities, abril, 2010”* donde se analizan las consecuencias de la crisis económica en varias ciudades europeas en materia de empleo, políticas locales, condiciones sociales...etcétera, y donde se recoge un conjunto de iniciativas que son tomadas por municipios del Reino Unido y de Alemania *“(…) en los que existe una larga tradición de estímulo económico y del empleo por parte de los Gobiernos locales”* (Citado por Rafael Jiménez, 2011: 63)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre sus numerosas propuestas, se inclina por una necesaria actuación por parte de nuestros gobiernos locales para combatir las repercusiones de la crisis. *“Los líderes locales han de impulsar actuaciones de apoyo a los ciudadanos más afectados por la crisis”* (Citado por Rafael Jiménez, 2011: 63)

Otros autores optan por una modificación normativa que redefina de forma efectiva el sistema fiscal de las entidades locales. En este sentido Pandiello (2014:6) aboga por *“articular un sistema tributario propio para los Gobiernos locales, en el que estos tengan la máxima capacidad de decisión acerca de cuánto recaudar y de qué fuentes hacerlo. En este sentido, los tipos impositivos deberían conformarse como el elemento más significativo en el ejercicio de la autonomía, al permitir llevar a cabo ajustes, en el margen, entre ingresos y gastos”*.

- En relación a los puntos anteriores surge otra propuesta que busca una aproximación de la ciudadanía al entorno de la administración local a través de los siguientes medios: la **transparencia**, la rendición de cuentas y la información

al ciudadano. Como comentábamos anteriormente, se debe impulsar la participación ciudadana en la política local y para ello será necesario una administración transparente que se encuentre al servicio del pueblo. En palabras de Mulgan (2000, citado por Villoria, 2012: 18) “(...) *existe una relación muy intensa entre participación y transparencia, del mismo modo que ello se vincula a rendición de cuentas. El mayor nivel de control y seguimiento de la actividad gubernamental por parte ciudadana se da cuando existen niveles de transparencia y niveles de participación superiores*” (Citado por Manuel Villoria, 2012: 18)

Además como se comentó en otros apartados, la transparencia es un medio necesario y eficaz para mitigar la corrupción política que se ha sembrado en nuestro país.

Villoria (2014: 8) nos recuerda que las bases de un gobierno se deben asentar en su actuación en los siguientes campos:

Un buen Gobierno sería, en la actualidad, aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la imparcialidad y la participación para garantizar la integridad de los gobernantes y su servicio al interés general.

Hay que señalar que la transparencia vinculada al uso de las tecnologías de información incrementa su capacidad de existir y produce incrementos de eficiencia notables (Villoria 2014:9).

- Otro tema en el cual muchos expertos han insistido es el de **profesionalización** de nuestras administraciones. En palabras de Wilson (2008): “*el buen gobierno exige una burocracia profesional, con una ética profesional exigente y unas instituciones políticas que aseguran una eficaz rendición de cuentas*” (Citado por Manuel Villoria: 2012:13).

Autores como N. Bosch y A. Solé-Ollé (2012: 12) entre sus propuestas de reforma local, uno de sus objetivos estaría en capacitar a cada ayuntamiento de

un interventor y secretario, con el fin de profesionalizar estas administraciones de cara a la buena gestión de nuestras entidades locales.

En algunos casos también se ha comentado, como medida vinculada a la profesionalización de nuestras administraciones, que se apueste por la privatización de algunos servicios públicos. Autores como M. Pimentel, en un trabajo publicado en la Revista Metrópolis (2008-2009), nos planteaba como estrategia para combatir la crisis económica en el ámbito local, el replanteamiento de la *“privatización de determinados servicios públicos”* (Citado por Rafael Jiménez, 2011: 67)

Rafael Jiménez (2011: 68) entre las diferentes actuaciones para la transformación de la administración pública, para ajustarla a los nuevos tiempos de crisis, también considera fundamental una *“(…) reforma de mercado, mediante el desplazamiento de funciones del sector público al privado”*

Por último, algunos plantean la idea de implantación de agencias de desarrollo ante el requerimiento de *“(…) experiencia adicional, nuevas estructuras organizacionales y acuerdos, además de las actividades ordinarias del gobierno y de la administración municipal*. Estamos hablando de entidades con cierta autonomía, que además de aportar un servicio profesionalizado, *“añaden valor significativo al sistema de desarrollo local, al facilitar la planificación y entrega efectiva de los objetivos identificados.”* (G. Clark, J. Huxley y D. Mountford, 2012: 17-18).

- Cuando comentábamos las posibles repercusiones de la eliminación de nuestras diputaciones provinciales, planteábamos la problemática que surgía en torno al número de municipios que existían en nuestro país. Hasta ahora son muchos los expertos que han considerado que la reducción del número de municipios supone una cuestión que debe ser abordada y por la que se debe actuar. En nuestro país un 84% de nuestros municipios tienen una población menor de 5000 habitantes (N. Bosch y A. Solé-Ollé, 2012: 11), es por ello que Bosch y Solé-Ollé proponen una reducción del número de municipios, situando la población mínima por encima de los 5000 habitantes. Gustavo Canavire y Jorge Martínez (2012: 43) nos hablan de fusión de municipios, como propuesta ante posibles actuaciones para la racionalización de su estructura vertical de gobierno. Así por ejemplo nos expone el caso de Luxemburgo donde se está materializando un proceso de

fusión municipal, cuyo objetivo será el de reducir el número de municipios de 116 a 71.

3. La Reforma de la administración local. Marco normativo: La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

a) Concepto. Aspectos generales

Con la incorporación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) a nuestro ordenamiento jurídico se ha pretendido no solo actualizar diferentes aspectos de la legislación de la administración local, sino que además se pretende incentivar la mejora en su funcionamiento o en su propia relación, tanto con otras administraciones públicas, como con el ciudadano.

En primer lugar en cuanto a su denominación, podemos acentuar su carácter económico y presupuestario, algo que podemos considerar evidente pues subyace junto a otras normas de la necesidad de reacción ante una crisis, que no solo ha sumido a nuestro país, sino en la que se visto inmersa todo el continente y que ha propiciado las actuación del legislador tanto en el ámbito internacional como en el nacional. Es por ello que su contenido, no es más que el desarrollo y adecuación a otras normas, destacando en primer lugar la reforma constitucional del artículo 135 de la Constitución española, que tal como se expone en la exposición de motivos de la reforma constitucional, su principal objetivo será el de *“garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país”*. Además con posterioridad a la reforma de dicho precepto constitucional, es imprescindible destacar la importancia, tanto del *Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza de la unión económica y monetaria de 2 de marzo de 2012*, adaptado a nuestro ordenamiento interno a través de la *Ley Orgánica 3/2012 de 25 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, y por supuesto de la *Ley 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera*.

Fruto de la nueva regulación en la normativa europea, y de la propia reforma a nivel nacional en lo que respecta a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de nuestra Administración Pública, surge la LRSAL. Como se menciona anteriormente,

su afianzamiento al Ordenamiento Jurídico español es consecuencia de la necesaria adaptación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de la corporación local. Además hay que tener en consideración el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, manteniendo este una estrecha relación con el principio transparencia, el cual obliga a dar constancia de las repercusiones económicas que puede ocasionar las actuaciones de la administración local en lo que respecta al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Pero no solo debemos de hacer mención al cumplimiento de dichos principios como única base que motiva a la aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* (LRSAL). También es evidente, tal como se puede observar en párrafo segundo de la exposición de motivos de la LRSAL, que ante los casi treinta años desde la entrada en vigor de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* (LRBRL) y a pesar de las múltiples modificaciones realizadas a lo largo de los años sobre el texto original, a día de hoy, surgía la necesidad de revisarlo en profundidad, a fin de modernizar nuestra administración local y adaptarla a las nuevas exigencias.

En cuanto a su contenido debemos de saber que además de comprender un objetivo prioritario, el cual sería, la adaptación de la administración local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en los recursos públicos locales, sino que además se deben considerar tal como Farfán Pérez (2015: 26) afirma “*algunos aspectos de la organización y el funcionamiento de la Administración Local así como mejorar su control económicos-financiero*”. Es por ello, que en el desarrollo de este punto no tendremos solamente en consideración los diferentes principios que se desarrollan en esta ley, sino que además deberemos tener en cuenta otras variables que han modificado varios aspectos de la administración local. (LRSAL, 2013; Farfán Pérez, 2015)

b) Objetivos y artículos que los desarrollan

En cuanto a los objetivos marcados con el desarrollo de la LRSAL, desde el punto de vista económico-financiero, según lo expuesto por Farfán Pérez (2015: 30) y tomando como base la propia LRSAL (2013) podemos decir que serán los siguientes:

- Evitar la duplicidad de competencias así como limitar el ejercicio de “*competencias impropias*” por parte de la administración local, es lo que se pretende con la clarificación de la competencias municipales.

En base a esta aclaración de competencias en el ámbito local, podemos destacar las nuevas limitaciones existentes sobre las Entidades Locales para ejercer competencias distintas a las “*propias*”, que se encuentran recogidas en el **artículo 7.4 de la LRBRL**, incluida en su texto normativo tras la entrada en vigor de la LRSAL. Este artículo nos viene a decir que la entidad local sobre podrá ejercer las competencias distintas a las propias cuando estas “*(...) no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.*”

Para tener una cierta idea de cuáles serán las competencias propias de los municipios, debemos de tener presente la modificación del **artículo 25.2 de la LRBRL**, donde se enumeran las distintas materias que competen a las entidades locales.

- Cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación, que serán exclusivas de las Comunidades Autónomas. En virtud de la **disposición adicional decimoquinta** y la **disposición transitoria primera**, expuestas en la LRSAL, quedan asumidas por las CC.AA. las competencias relativas a la educación y a la salud respectivamente. Hay que señalar, con respecto a la asunción de competencias relativas a la salud, a diferencia de las competencias atribuidas en educación, la aparición de la particularidad de que estas deberán de transferidas de forma progresiva, en los próximos cinco años, tras la entrada en vigor de la Ley. En cambio las competencias en el ámbito educativo, serán en las normas reguladoras del sistema de financiación de las CC.AA. y de las haciendas locales, donde se deberá fijar los términos en los que las CC.AA. asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio.

Xavier Forcadell (2015: 6) también ha considerado este apunte, a partir de la siguiente reflexión: “*Las competencias en materia de educación (...) han de ser*

básicamente autonómicas, pero en esta caso la LRSAL no concreta plazos en ninguna disposición transitoria, aunque en la disposición adicional decimoquinta se afirma su provisionalidad.”

- Con el objetivo de favorecer al equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera y combatir el redimensionamiento de la Administración local se presenta la opción de disolución de entidades de ámbito territorial menores a un municipio. Según la **disposición transitoria cuarta de la LRSAL**, antes de 31 de diciembre del año 2014 las entidades de ámbito territorial inferior a la de un municipio, debían presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y las CC.AA. para así evitar la disolución de las mismas. En caso de disolución, tanto el personal como la asunción de derechos y obligaciones pasarán a formar parte del Ayuntamiento dependiente de dicha entidad.

Es conveniente subrayar la vinculación de esta disposición, con la **disposición adicional novena de la LRSAL**, ante el sobredimensionamiento del sector público local, por la que las entidades locales *“no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste”*. Con este apunte, queda demostrada, la intención de limitar tanto la creación como el funcionamiento de entidades dependientes de la administración local, que sean innecesarias para la mejora del rendimiento del sector público.

En esta misma línea, con objetivo reducir el número de municipios del territorio español así como establecer unos requisitos para la creación de nuevos municipios, debemos de mencionar el **artículo 116.bis. 2. f)**, que incentiva la posible fusión de las entidades locales, así como la modificación del artículo 13 de LBRL que regula *“la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales (...)”* (Rafael Jiménez, 2014: 206)

- Los interventores municipales magnifican su presencia en la administración local. El artículo **92.bis establecido en la LRSAL** recoge tanto las funciones de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional, como las subescalas en las cuales quedarán divididos los diferentes puestos desarrollados dentro de cada entidad pública local. Así es también importante destacar la **Disposición Adicional séptima** de esta ley, donde se reconoce la posibilidad de que la Intervención General del Estado, *“previa formalización*

del oportuno convenio con la Entidad Local interesada” de apoyar a la autonomía y eficacia de dichos interventores locales.

Esta no es más que otra medida que incita a un mayor control el ámbito económico-financiero dentro de las corporaciones locales, tanto a nivel interno, con el propio control de los funcionarios correspondientes a dicha escala, como a nivel externo, por parte de la Intervención General del Estado.

- Se regulan ciertos aspectos en lo que respecta a la iniciación de actividades económicas por parte de la Administración Local o por parte de un ciudadano.

Donde se producen los cambios de mayor calado son en el **artículo 86 de LRBRL** donde se establecen tres apartados que quedan expuestos de la siguiente manera:

El primer apartado, viene a imponer que al inicio de cualquier actividad económica por parte de la Administración Local se garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además se deberá de acompañar de un informe que justifique que efectivamente dichos objetivos han sido cumplidos según establece la legislación (Ministerio de Haciendas y Administraciones públicas, 2015)

El segundo apartado, presenta una reducción en cuanto a la reserva de servicios a favor de la Entidades Locales, siendo competentes sólo de aquellos *“servicios de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos y transporte público de viajeros (...)”* (Ministerio de Haciendas y Administraciones públicas, 2015)

El tercer apartado, nos recuerda la potestad y por parte de la Administración del Estado de impugnar los actos y acuerdos establecidos en este artículo, si se vulnera la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El **artículo 84.bis de la LRBRL** libera al ciudadano de la obligación de solicitar licencia para la iniciación de una actividad económica, salvo en circunstancias especiales donde no podrán eximirse de dicha obligación. Con esto se produce una pequeña limitación en lo que respecta a la intervención de la entidad local en la actividad de los ciudadanos, pretendiendo agilizar ciertos procedimientos, en este caso, esenciales para reactivar la económica.

- Por último, hay que destacar algunas modificaciones tanto a nivel cuantitativo y cualitativo en lo que a personal de la administración local se refiere:

En primer lugar destacar la estandarización de los sueldos de los miembros de las corporaciones locales. Atendiendo a lo expuesto en el **artículo 75.bis de la LRBRL**, *“Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias (...)”*. En segundo lugar, tal y como aparece en el **artículo 75.ter**, el número de cargos públicos con dedicación exclusiva quedará limitado a lo expuesto en este artículo.

Hay que tener en consideración que en lo respecta al Personal Funcionario, el régimen de retribuciones no se encuentra regulado con precisión en la LRSAL, sólo hace referencia a este en el **artículo 75.4 bis**,. En lo que respecta al personal eventual su regulación es mucho más amplia; así tenemos el **artículo 104.1 bis de la LRSAL**, donde se *“concreta los límites de las dotaciones de puestos de trabajo de personal eventual en las entidades locales (...)”* (Farfán Pérez, 2015: 116), como también tenemos la **Disposición Transitoria Décima de la LRSAL**, donde se contempla una *“ampliación excepcional de las limitaciones contenidas en el artículo 104.bis de la LRSAL (...)”*

Por otro lado, en cuanto a los cambios a nivel cualitativo, la LRSAL ha incidido particularmente en el personal eventual, aunque también realiza alguna referencia al personal directivo.

Para ver las regulaciones respecto al personal eventual, debemos de tener en cuenta la redacción del artículo 104 bis de la LRBRL, donde se establecen dos límites. Por un lado regula el límite en la disposición de personal eventual en el ámbito local y por otra parte *“hace referencia al órgano, unidad o servicio a los que este personal puede ser asignado (...)”* (Farfán Pérez, 2015: 122)

En cuanto al personal directivo, se han podido apreciar ciertas modificaciones en la LRSAL. En primer lugar, el nuevo **artículo 32 bis de la LRBRL** regula el nombramiento del personal directivo en Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares, en base a ciertos criterios de profesionalidad y experiencia. La modificación del **artículo 130.3** recoge el nombramiento de los coordinadores

generales y de los directores generales correspondientes a “*municipios de gran población*” en los mismos términos que el artículo 32 bis.

Por último, nos queda las **disposiciones transitorias 8º y 9º**, que:

“(...) permite que los nombramientos de personal directivo que se hubieran realizado antes de la entrada en vigor de la reforma local podrán seguir manteniéndose, rigiendo los nuevos requisitos a los nombramientos que se produzcan con posterioridad a la entrada en vigor de esta ley”(Farfán Pérez, 2015: 149)

c) Reflexiones

En este apartado pasaremos a analizar la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local desde el punto de vista de varios críticos, autores o instituciones. A continuación se expondrán algunos de los preceptos de dicha ley que se han puesto en entredicho y que por tanto han sido objeto de duras críticas, incluso en ocasiones de ser tachadas de inconstitucionales.

- A pesar de que el artículo 25.2 LBRL, enumera las llamadas **competencias propias**, la CCAA sigue teniendo la legitimidad para poder seguir atribuyendo nuevas competencias a los municipios. El legislador deberá de considerar, si verdaderamente se quieren limitar el gasto, “*(...) tasar estrictamente las competencias municipales a partir del listado del art. 25.2 LBRL y, por consiguiente, dejar como competencias «distintas de las propias» todas las que allí no estén recogidas o las que no sean delegadas*” (Rafael Jiménez, 2014: 296). Resumiendo en palabras de Xavier Forcadell (2015: 6) “*existe una gran laxitud respecto a la consideración de las competencias propias que no están recogidas en el actual artículo 25.2.*”

Otro de los interrogantes que se han presentado recientemente en referencia al artículo 25.2 LBRL, surge del recurso de inconstitucionalidad emitido por la Asamblea de Extremadura (entre otros muchos recursos emitidos por varias CCAA) que hemos recogido de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016. Se tacha de inconstitucional dicho artículo por el mero hecho de que el Estado se excede de sus funciones en materia de competencias locales, ya que por este sólo cabe, según la STC 214/1989, “*garantizar los mínimos*

competenciales que dotan de contenido y efectividad a la autonomía local” (Sentencia 1792-2014 del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016)

Sobre dicha constitucionalidad del artículo 25.2 LBRL, no solo la Asamblea de Extremadura se ha pronunciado, sino que varios autores anteriormente pusieron en evidencia su contenido. Así por ejemplo L. Benítez (2014: 378), nos habla de la dudosa amplitud de la competencia estatal en materia de “autonomía local”. Más particularmente este autor nos habla de dos competencias locales que han sido eliminadas tras la aplicación de la LRSAL: *“la «participación en la gestión de la atención primaria de la salud» así como de «la prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción social».*” (L. Benítez, 2014: 378)

Necesidades que evidentemente requieren una respuesta inmediata y que por tanto deben de ser administradas por la entidad local, ya que es la administración más cercana al ciudadano. (L. Benítez, 2014: 378)

Oscar Romera & Manuel Cutrín (2014), hacen mención específicamente a un apartado de este artículo, concretamente el que nos habla de *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*, como una de las competencias propias atribuidas por el texto legal. Existen una gran matización en cuanto a su anterior redacción (*“Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”*), y siembra ciertas dudas en cuanto a si el Estado no excede sus competencias. *“(…) el Estado, en la materia de servicios sociales, no cuenta con competencia para legislar con carácter básico.”* (Romera y Cutrín, 2014: 13)

- Ante la pretensión de que el **traspaso de competencias**, en los sectores de la educación y la salud, se ha tomado como referencia a diferentes autores a fin de analizar la viabilidad de estas medidas:

En primer lugar, ante la afirmación de que esta reforma suponga un ahorro para nuestras administraciones públicas, algunos expertos se niegan a reconocerlo afirmando que *“No se trata de «traspasar servicios» del Estado a las Comunidades Autónomas, sino de iniciar un proceso de mucha más complejidad e incierto alcance: traspasar servicios de miles de municipios y también de Diputaciones provinciales a las Comunidades Autónomas, lo que*

implica necesariamente el traspaso de instalaciones, medios financieros y, sobre todo, personal” (Rafael Jiménez, 2014: 319).

A. Cano, G. Pérez & M. Ruiz (2015: 356) nos ofrecen una reflexión sobre la “*descentralización de la enseñanza*” en las Corporaciones Locales, considerando que estamos ante una medida “*especialmente chocante*”, si tenemos en consideración que son las administraciones más participes en adoptar iniciativas en el ámbito educativo.

La Asamblea de Extremadura, a partir del recurso de inconstitucionalidad emitido el 24 de marzo de 2014, también se manifiesta afirmando que:

“El recurso de inconstitucionalidad alega que las Comunidades Autónomas son titulares nada más que de las competencias que les atribuyen sus Estatutos. Señala que la ampliación competencial extraestatutaria es posible, pero solo a través de los instrumentos previstos en la Constitución” (Sentencia 1792-2014 del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016)

Por tanto, dicho desde el punto de vista de dicha institución, se le niega la potestad al Estado de poder incidir en la delimitación de las competencias de las Comunidades Autónomas, ya que estas deberán ser recogidas en los Estatutos autonómicos.

- A partir del recurso de inconstitucionalidad emitido por la Asamblea de Extremadura, se ha considerado que ciertos preceptos del nuevo **artículo 13 de LBRL** son contrarios a la Constitución española y que por tanto no deben tener valor jurídico alguno. Así por ejemplo mencionar el artículo 13.4, segundo párrafo, letra f), a partir del cual surge una desigualdad en cuanto si se decide la fusión o no de un municipio:

“No sería razonable que una fusión que se incentiva para capacitar al municipio dé lugar a que el nuevo municipio resultante no tenga que atender los servicios que el legislador básico configura como mínimos para todos los municipios. Ello supone a la postre un tratamiento desigual del ciudadano según que su municipio proceda o no de una fusión respecto nada menos que de la prestación de servicios mínimos” (Sentencia 1792-2014 del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016)

En esa misma situación nos encontraríamos al hablar del segundo párrafo, letra g) del artículo 13.4 LBRL, al estar hablando de dar una preferencia a los municipios fusionados en la asignación de *“planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.* (Sentencia del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016) (Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local, 2013)

- La magnificación de la presencia de los interventores generales, son otra herramienta más del Estado para que el control sobre la administración local sea aún más efectivo, evitando que se disparen los *“gastos de personal”*. Dichos gastos considerados como uno de los condicionantes del gran endeudamiento de las entidades locales, tal y como expone Rafael Jiménez (2011: 66) *“(…) un buen número de municipios españoles tienen fuertemente hipotecados sus presupuestos por los gastos de personal y gastos corrientes, con lo que el margen de maniobra para liberar recursos con el fin de hacer frente a otros fines es muy reducido.”*
- Respecto al contenido del artículo 86 de la LRBRL que limita la iniciativa pública de la entidad local para el desarrollo de actividades económicas, Octavio Salazar (2014: 389) nos dice que tal artículo pone en cuestión la iniciativa local (se vuelve a poner en duda la vulneración de la autonomía local por parte del Estado) para poder tomar decisiones en cuanto a la intervención económica:

“De acuerdo con estas previsiones, «no es solo que la iniciativa pública económica se convierta en prácticamente «subsidiaria», sino que la aplicación estricta de estos criterios podría conducir a hacer ilusoria la capacidad local de intervención económica —reconocida, para cualquier Administración, en el texto constitucional, ex art. 128.2 CE»”

d) Inconstitucionalidad de algunos preceptos del texto normativo

A pesar de que el Recurso de Inconstitucionalidad, interpuesto por la Asamblea de Extremadura, ha puesto en cuestión ciertos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, la verdad es que el Tribunal Constitucional solo se ha posicionado a su favor en ciertos aspectos que vamos a puntualizar en este apartado.

Queda por tanto derogada la **disposición transitoria primera, segunda y tercera** así como la **disposición adicional undécima**, por el hecho de que las competencias en materia de “sanidad e higiene” y “asistencia social” son atribuidas a las Comunidades Autónomas, según el texto constitucional (148.1 CE), y que por tanto

“(…) se está ante servicios de competencia autonómica que el nivel municipal venía prestando porque así lo decidieron (o permitieron) las Comunidades Autónomas (al amparo de sus Estatutos) o el Estado (mediante la regulación ex art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los Ayuntamientos” (Sentencia 1792-2014 del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016)

También queda derogado el **artículo 57 bis de LRBRL** por el hecho de considerar que supone una vulneración de la “(...) autonomía financiera constitucionalmente garantizada a las Comunidades Autónomas”, según el artículo 156.1 CE (Sentencia 1792-2014 del Tribunal Constitucional de 3 de marzo de 2016)

VI. Conclusiones

A la vista de lo expuesto en este estudio, pasamos a concluir con una serie de consideraciones personales en lo que viene a englobar el tema en cuestión. Así podemos decir que a la hora de analizar la problemática que asola a nuestros entes públicos, en relación a la crisis del sector de estos últimos años, existen ciertos campos de actuación que se consideran indispensables abordar en preferencia a otros y que en muchos casos el gobierno y nuestro sector público ha pasado a verlos desde un segundo plano.

En primer lugar, la situación de las familias, las pequeñas empresas y todo lo que viene a englobar la clase media trabajadora, que representa un gran segmento de la población española y la cual en los últimos años ha caído en picado, hasta un 10%, entre 2007 y 2012, según constatan algunas fuentes (Alexia Acosta, 2013). Esta caída nos viene a decir, que muchas familias que antes tenían unos ingresos considerables han pasado a situarse en el umbral de la pobreza. Ante tal dato, me impresiona que el gobierno haya optado por recortar en prestaciones sociales y

que nuestros entes públicos cuenten con cada vez menos recursos para poder cubrir las necesidades de estas familias, incluso que se haya optado por aumentar la tasa impositiva de para cubrir esa falta de recursos. Ante todo esto, es cierto que muchos políticos y funcionarios del gobierno esgrimen a modo de excusa la situación insostenible que vive nuestro país y los múltiples problemas que hasta ahora siguen existiendo; pero como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo, existen formas de abordar nuestra esta crisis económica, incentivando la política social y no abogando por políticas de austeridad.

Otra de las cuestiones que son de especial interés, y que ha despertado un gran debate entre los expertos, gira en torno a las competencias de nuestras administraciones en cada ámbito territorial. El ataque a la autonomía local, tras la entrada en vigor de la nueva ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, es algo que verdaderamente cuesta entender, si partimos de la idea de que el ente local es la institución más cercana al ciudadano y que por tanto la que en ciertos sectores, como el de la educación o la salud, tendría un mayor conocimiento tanto de las necesidades de la ciudadanía como las actuaciones necesarias para poder satisfacer dichas necesidades. Es por ello que debería ser incuestionable que sean estos los encargados de gestionar este tipo de funciones. Además como hemos podido constatar, no parece ser que este traspaso de competencias vaya a conseguir el objetivo de reducir el gasto público.

Por último reseñar la importancia de la transparencia, la profesionalidad y el compromiso de clase política en nuestras administraciones. Con todos los problemas que existen, es crucial que nuestros políticos hagan todo lo posible para implantar políticas racionales e innovadoras y que se comprometan íntegramente con la administración y la sociedad para conseguir combatir esta crisis.

Cabe cerrar este trabajo fin de grado haciendo un pequeño apunte. A lo largo de la realización de este trabajo he recopilado información suficiente para conocer un poco más los problemas que atañen a nuestros entes públicos y de los múltiples procedimientos de actuación que se pretenden llevar a cabo con el fin de solucionarlos, y ciertamente a medida que he ido avanzando mi preocupación no ha hecho más aumentar. No existe una modelo claro de actuación, es decir, existen muchos puntos de vista, ideas y reflexiones sobre el tema, pero seguimos

en el mismo punto y nuestra administración sigue siendo en muchos campos ineficiente, sigue estando anticuada y sigue estando colapsada de personas con falta de profesionalidad, poca vocación por la función pública y demasiado preocupada de satisfacer sus necesidades personales a costa de su cargo. No sólo tenemos que plantear y redactar los modos en los que se debe actuar, debemos de trasladar estas ideas a la práctica y dar solución a estos problemas.

VII. Referencias bibliográficas

- ACOSTA, A (2013, 11 de noviembre). La clase media sufrirá hasta 2015. Recuperado de: http://noticias.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/la-clase-media-sufrira-hasta-2015_6ch8fTPxfXW0l9VHBTsw17/
- ARANGUREN, A (2010). El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción. La Administración Pública entre dos siglos, (205-229). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- ARENILLA, M. (2011). Crisis y reforma de la Administración Pública. La Coruña: Netbiblio. Recuperado de: <https://books.google.es/>
- BAYLOS & F. TRILLO, A (2013). El impacto de las medidas anti-crisis y la situación social y laboral. España: Comité Económico y Social Europeo
- BODIGUEL, J.L (2010). El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE. La Administración Pública entre dos siglos, (724-725). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- BOSCH, N & SOLÉ-OLLÉ, A (2013). Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 13, (4-9). Barcelona: Instituto de Economía de Barcelona
- BOSCH, N y SOLÉ-OLLÉ, A (2013). Descentralización fiscal y crisis económica. Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 12, (7-11). Barcelona: Instituto de Economía de Barcelona
- CANAVIRE, G & MARTÍNEZ, J (2013). Descentralización fiscal y crisis económica. Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 12, (36-46). Barcelona: Instituto de Economía de Barcelona.
- CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL (15 de octubre de 1985)
- CLARK, G, HUXLEY, J & MOUNTFORD, D (2012). La economía local: la función de las agencias de desarrollo. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. Cyngular
- CLAVERO, M (2010). Las transformaciones del derecho administrativo y de la administración de justicia en la democracia. La Administración entre dos siglos, (1113-1122). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- FARFÁN, J.M (2015). La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. Dimensión económica-financiera de la Ley. Granada: CEMCI
- FUENTES, J.R (2015). Gobiernos locales, retos de futuro. Retos para los nuevos Gobiernos locales. Revista Democracia y Gobierno Local (nº 29). 4-18
- FORCADELL, X (2015). Balance de la reforma del régimen local en España un año después: ideas clave. La reforma local en perspectiva. Revista Democracia y Gobierno Local (nº28). 4-12
- GÓMEZ, L (2014). El encaje de la economía social en la nueva gobernanza económica y social de la UE. En CIRIEC-España. Revista economía Pública, Social y Cooperativa 82 (pp. 233 -252).
- HAEDO, J (2016, 15 de febrero) Hablemos de proteccionismo y decadencia. Diario “El País”. Recuperado de: <http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/hablemos-proteccionismo-decadencia.html>
- JIMÉMEZ, R (2011). Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales. Cuaderno de Derecho Local 25, (57-77). Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid
- JIMÉNEZ, R (2014). La reforma local: primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Contexto, elementos estructurales y algunas pautas interpretativas para la aplicación de un marco normativo complejo. Anuario Aragonés del Gobierno Local, (pp. 281-328). Aragón: Diputación de Zaragoza
- LAFFAYE, S (2008). La crisis financiera: origen y perspectivas. Comercio Exterior e Integración (pp. 43-63). Argentina. Revista del CEI
- LARRUAGA, S (2015). La eliminación de las duplicidades funcionales. J. Rodríguez, A. Muñoz y S. Acosta (dirs.), Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (pp. 65 -86). Granada: Comares
- LASKY, M (2013). Crisis mundial, protección social y empleo. Stiglitz, J (Comps), Revista internacional del trabajo (pp. 105-120). Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo

- LIZCANO, J (2012). Transparencia en las entidades públicas: especial referencia a los índices de transparencia de los ayuntamientos y las diputaciones. Marco conceptual. La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Publicación digital 2/2012, (29-41). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local
- LIZCANO, J (2013). Retos actuales de la financiación del sector público. Financiación local. Revista Democracia y Gobierno Local (nº 24). 24-28
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público
- MACHIENA, J.L (2009). Crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica. Revista Cepal 97 (pp. 33-56). España: Universidad de Alcalá de Henares
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013). Informe sobre la acción efectiva iniciada por España.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMISTRACIONES PÚBLICAS (2014). España: Informe de progreso de la comisión para la reforma de las Administraciones públicas
- MINISTERIO DE HACIENDAS Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015). Reforma local. Nota explicativa. Recuperado de: http://www.famcp.es/Reforma-Administracion-local_es_480.html
- MORA, A.J (2016, 24 de febrero) La supresión de las Diputaciones, una medida espinosa del acuerdo. Diario “El País”. Recuperado de: http://politica.elpais.com/politica/2016/02/23/actualidad/1456259324_620271.html
- MORATA, F & PEÑA, E (2012) Federalismo fiscal y sostenibilidad del euro. Futuro de la eurozona, gobernanza económica y reacción social: salidas europeas a la crisis (pp. 09-66). España: Eurobask

- NAVARRO, R (2015). La Administración local entre las Administraciones estatal y Autonómicas. Retos para los nuevos Gobiernos locales. Revista Democracia y Gobierno Local (nº 29). 12-18
- OCDE (2013). Informe de progreso de la comisión para la reforma de las Administraciones públicas. España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- OCDE (2014). De la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. España
- OCDE (2015). Informe de progreso de la comisión para la reforma de las Administraciones públicas. España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
- OJEDA, R. Estructuras supramunicipales de carácter urbano y gobernanza: aproximación al caso español. La Administración entre dos siglos, (411-434). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PASCUAL, J.M (2013). Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos, Elementos de innovación y estrategia, 2. Área de Desarrollo Económico y Local. Barcelona: Diputación de Barcelona
- Real Decreto por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, 2012
- RAMIÓ, C (2015). Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina. Madrid: Tecnos.
- REGLING, K (2013). Soluciones a la crisis de la Unión Europea y retos pendientes. Crisis y reforma reguladora del sistema financiero de la UE (43-52). Madrid: ICEX
- RODRÍGUEZ, J.M (2010). El Gobierno local en España desde mediados del siglo XX. La Administración entre dos siglos, (627-640). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública
- ROMERA, O & CUTRÍN, M (2014). Comentarios a la reforma de la Administración Local. Galicia: Diputación provincial de Lugo
- RUIZ, H (2013). Keynes y el empleo. Contribuciones a La Economía. Recuperado de: <http://www.eumed.net/ce/2013/keynes-empleo.html>

- SALAZAR, O (2014). La autonomía local devaluada. La dudosa «racionalidad» de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Teoría y Realidad Constitucional (pp. 369-394). Córdoba: Universidad de Córdoba.
- SANZ, L.A (2016, 23 de febrero) Diputaciones: único punto de fricción entre PSOE y Ciudadanos. Diario “El Mundo”. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/espana/2016/02/23/56cc48fc46163fff368b4692.html>
- SENTENCIA 1792-2014. Tribunal Constitucional, de 3 de marzo de 2016
- SUÁREZ, J (2014). De crisis, perspectivas y Haciendas locales. Financiación local. Revista Democracia y Gobierno Local (nº 24). 4-18
- TORRERO, A (2013). Sobre la Crisis Financiera Internacional. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. España: Universidad de Alcalá Henares
- VIDAL, P (2016, 17 de marzo) El futuro de las Diputaciones Provinciales. Blogdepolítica. Recuperado de: <http://www.blogsdepolitica.com/el-futuro-de-las-diputaciones-provinciales/>
- VILLORIA, M (2012). Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. La Transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro. Publicación digital 2/2012, (7-29). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local
- VILLORIA, M (2014). La transparencia como política pública en el nivel local. Transparencia local: progresos y desafíos. Revista Democracia y Gobierno Local (nº 26-27). 4-18