

Racionalización, reforma y modernización administrativa: estado del proceso en Galicia

Lorena Alonso Suárez

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA. ESPAÑA

lorena.alonso.suarez@gmail.com

Resumen: La crisis económica en España reveló una crisis multinivel en el sector público. El agotado sistema de financiamiento autonómico, caracterizado por una excesiva dependencia de las transferencias del Estado central y una gestión muy limitada de las comunidades autónomas en la gestión de los tributos propios y los cedidos; el excesivo e insostenible gasto público, en una Administración Pública sobre dimensionada y una estructura organizativa y procedimental desfasada fueron algunos de los condicionantes que alertaron a los poderes públicos.

En consecuencia, desde el año 2009, el gobierno central y los gobiernos autonómicos llevaron a cabo numerosas reformas legislativas en torno a la racionalización del gasto público, la simplificación de estructuras y procedimientos administrativos, la transparencia y el acceso a la información pública, el buen gobierno y la modernización administrativa, con la consolidación de la Administración electrónica. Este nuevo marco normativo ha ido acompañado de medidas y acciones en todos esos ámbitos, con especial atención a la comunidad gallega. En el caso de Galicia es necesario destacar el Plan de racionalización de la Administración paralela, como proceso pionero de reestructuración de la administración instrumental en España.

Palabras claves: Sector público, racionalización, transparencia, gasto público, reforma, simplificación

Abstract: *The economic crisis was the root of a multi-level crisis in the Spanish Public Services. The regional financing system had been already used up and was characterized by an excessive dependence on the Central Government and a regional limited management on the collection of the own and the assigned taxes; the excessive and unsustainable public expenditure of an overrated Public Administration with an old procedure and organizational structure has put on guard the Government. Thus, certain legislative amendments concerning the public expenditure streamlining such as the structure and the administrative procedures simplification, public information access and transparency, good management and the Administration updating through an electronic Administration service were enacted by the central and regional government since 2009. This new legal framework has been tied up with those field measures and steps, bringing it to focus the Galician Community. It needs to be underlined that the Galician Plan de racionalización de la Administración paralela (Rationalisation Measures of the running parallel Administration), has been the first restructuring process of the instrumental administration in Spain.*

Keywords: *Public sector, rationalization, transparency, public spending, reform, simplification*

1. Introducción

La Constitución Española establece, en su artículo 156.1, un sistema descentralizado donde la autonomía de las comunidades autónomas debe alcanzar el ámbito económico-financiero como principio esencial. La estructura de la hacienda autonómica en España es el resultado de un proceso que se inició hace cinco lustros con la aprobación de los primeros estatutos autonómicos y, desde entonces, la Administración General del Estado fue transfiriendo competencias a los gobiernos regionales.

Así, los cuatro pilares básicos sobre los que se conforma y descansa la base del sistema de financiamiento –autonomía, solidaridad, igualdad y coordinación- dieron lugar a diferentes modelos de haciendas autonómicas y, dentro de estos, diversos límites competenciales. Sin embargo, estas competencias en materia financiera no suponen la absoluta independencia en la gestión de los recursos, por lo que las autonomías deben ejercer estas dentro de los límites que marcan el principio de estabilidad presupuestaria, para el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda pública; el principio de coordinación con la hacienda estatal y el principio de solidaridad con todos los españoles.

Por un lado, cuando se analizan los datos de los últimos años, para así perfilar la situación de las comunidades autónomas, se deduce que todos los esfuerzos hechos durante las últimas décadas por mejorar la descentralización de los gastos y de los ingresos de las autonomías se orientaron cara a la transferencia de servicios y competencias sin perfeccionar por completo el modelos de financiamiento y sin descubrir, por lo tanto, cual es el volumen de gasto asociado a los ingresos de cada comunidad para crear una vinculación efectiva real entre gastos e ingresos públicos de las comunidades autónomas.

Por otro lado, la situación de profunda crisis económica vivida en nuestro país contrapone la idea predominante de la descentralización de las competencias cara a la mejor y más eficiente asignación de los recursos y prestación de los servicios a la ciudadanía con la idea de la simplificación y la eliminación de duplicidades, que tiende hacia la centralización de las competencias bajo el principio *una Administración, una competencia* y produce la racionalización de la estructura organizativa de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Esto supone una clara división entre los partidarios de la centralización y los detractores de esta¹. A esto se le añade que la inestabilidad económica, tanto en la Administración General del Estado como en las comunidades autónomas, evidenció

1. LANDAU, Martín. "Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap" en *Public Administration Review*, 1969, vol.29, núm. 4, p.p. 346-358.

la gran dependencia de las transferencias procedentes del Estado central por parte de los gobiernos regionales de régimen común, que financiaban con estas la mayor parte de sus gastos, lo que deja claro la necesaria reforma del sistema de financiamiento de las autonomías.

A efectos de lo anterior, el objetivo fundamental del proceso actual de reforma y modernización administrativa en el sector público estatal y en el sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia es adaptar las Administraciones Públicas y sus organismos a la realidad social y económica actual, configurando un aparato administrativo ágil, eficiente, accesible y transparente en la prestación de bienes y servicios de calidad. A esto se suma la voluntad que debe de regir la acción pública, basada en la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos, en una Administración Pública transparente y en un buen gobierno.

La incuestionable y necesaria revisión de las instituciones públicas, destinada a adoptar medidas que apuesten por la reforma y la modernización de la Administración Pública dio lugar a la constitución de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y a la publicación, en junio de 2013, de un informe en el que se detallan las medidas precisas para reducir el tamaño de la Administración Pública y sus organismos, lo que se encuentra íntimamente ligado a la consolidación de una Administración moderna y adaptada a la realidad. De este modo, el informe CORA condujo al Gobierno español a dictar nuevas normas y renovar la normativa vigente, para así poder implantar dichas medidas y recomendaciones.

Bajo este escenario, el presente artículo pretende analizar, en primer lugar, el marco legislativo del régimen financiero de la Comunidad Autónoma de Galicia, y así sentar las bases en las que configura la financiación de nuestra comunidad con un breve análisis sobre la reforma del sistema de financiamiento autonómico. En segundo lugar, se tratará la situación presupuestaria de Galicia en los últimos años y el efecto contractivo de la crisis económica con la reducción del gasto público y la puesta en marcha de un proceso de racionalización y simplificación administrativa, como técnica de ahorro en una Administración pública caracterizada por las duplicidades y el sobredimensionamiento.

En tercer término, y así poder aproximarnos a la realidad actual de la Administración pública en Galicia, se expondrán los puntos generales de la reforma y modernización administrativa, a través de un análisis general del estado de la cuestión y de la normativa vigente como marco legal que ampara las medidas y acciones ejecutadas y pendientes de ejecutar en las administraciones públicas.

Finalmente, se expondrán unas conclusiones de todo lo expuesto y analizado en este documento.

2. Régimen financiero de la Comunidad Autónoma de Galicia

2.1 Marco normativo

La descentralización fiscal en España, con el traspaso de competencias de la Administración central hacia la Administración autonómica, se inició con la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiamiento de las comunidades autónomas (LOFCA). Bajo el amparo de esta ley, hasta mediados de los años 80 se produjo la mayor parte de los traspasos de competencias, excepto la educación y la sanidad para las comunidades autónomas de la *vía lenta*². Esta fue la época donde más transferencias competenciales se llevaron a cabo, a la vez que se transferían los recursos necesarios para financiarlas a través del método del coste efectivo³ y, si procedía, las cesiones de algunos tributos del Estado.

En el caso concreto de la comunidad gallega, y en el ejercicio de sus potestades legislativas otorgadas gracias al Estatuto de Autonomía de Galicia –en su artículo 42–, el Parlamento de Galicia aprobó la Ley 3/1984, de 3 de abril, de gestión económica y financiera, la cual fue sustituida por la Ley 11/1992, de 7 de octubre, de régimen financiero y presupuestario de Galicia. Finalmente, mediante la ley de presupuestos de Galicia para el año 1999, se autorizó al Gobierno gallego que elaborara lo que se denominó Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia.

Ese texto normativo establece los principios y competencias de las distintas instituciones y órganos de la comunidad autónoma, los derechos y obligaciones de la Hacienda autonómica, la regulación y límites de las operaciones de endeudamiento, las normas de elaboración y aprobación del presupuesto anual, la gestión de la tesorería y los instrumentos de pago y de control interno de los gastos e ingresos.

En lo que se refiere a la gestión de los tributos propios, parte de los ingresos de la Administración de Galicia, se realiza según las disposiciones del Estatuto de autonomía, lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, las demás leyes del Parlamento gallego, las disposiciones aprobadas por la Xunta de Galicia en el desarrollo de las leyes anteriormente mencionadas, la ley general tributaria y las disposiciones dictadas para su desarrollo.

En el caso de los tributos cedidos por el Estado se tiene en cuenta, además, lo que dispone la correspondiente normativa, en el marco dispuesto en la Ley 22/2009, de

2. Las comunidades autónomas de la vía rápida, según el artículo 141 de la CE son Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco. Las restantes son de la vía lenta.

3. El método del coste efectivo consiste en calcular un coste derivado de las transferencias de la descentralización, por medio de la suma de los costes directos, indirectos y de la inversión en conservación, mejora y sustitución.

18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y también en la Ley 17/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia. Estas dos normas legislativas posteriormente se agruparán en el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado. Sin lugar a dudas, la elaboración de este texto refundido era necesaria para así recoger toda la normativa autonómica vigente sobre los tributos estatales cedidos a la comunidad gallega y así regularizar, armonizar y aclarar todos los textos legales.

2.2 Reforma del sistema de financiamiento autonómico en Galicia

El marco normativo refleja las limitaciones prácticas que poseen las comunidades autónomas en la gestión de los tributos. Por el lado de los tributos propios, cuentan con un escaso espacio fiscal, como se puede observar en la Tabla 1, que recoge la evolución de los tributos propios de Galicia en el período 2008-2012.

Tabla1
Evaluación de la recaudación de los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Galicia en el período 2008-2012

| Tributos propios | Recaudación (miles de €) | | | | |
|---|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Impuesto sobre el juego del bingo | 4.020,73 | 3.436,79 | 3.289,34 | 2.389,35 | 1.704,26 |
| Canon de saneamiento | 32.388,91 | 35.042,05 | 31.929,91 | 31.319,17 | 30.823,27 |
| Impuesto sobre la contaminación atmosférica | 3.444,40 | 2.167,89 | 2.131,86 | 2.492,74 | 3.556,59 |
| Impuesto sobre el daño medioambiental por usos y aprovechamientos de agua embalsamada | - | 7.947,70 | 10.631,87 | 10.622,42 | 10.623,35 |
| Canon eólico | - | - | 22.645,40 | 23.009,40 | 22.876,41 |
| TOTAL: | 39.854,04 | 48.594,43 | 70.628,38 | 69.833,08 | 69.583,88 |

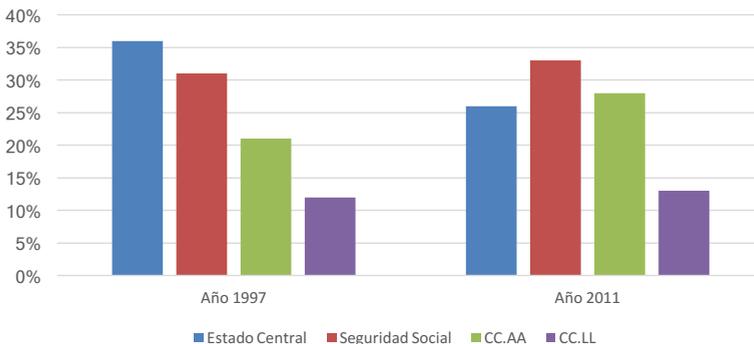
Fuente: Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Subdirección General de Relaciones Tributarias con las Haciendas Territoriales

Los años 2009 y 2010 fueron cruciales para que la recaudación de los tributos propios por la hacienda gallega aumentase en más de un 45% debido a la creación del impuesto sobre la contaminación atmosférica y el impuesto sobre el daño medioambiental por determinados usos y aprovechamientos de agua embalsamada en los años 2009 y 2010 respectivamente.

Por otro lado, los impuestos cedidos a Comunidad Autónoma de Galicia aumentaron su espacio fiscal, como fue el caso de las cesiones adicionales del impuesto de patrimonio o el relativo al ámbito medioambiental. Sin embargo, el marco normativo y la fuerte dependencia de las comunidades autónomas de las decisiones tomadas por parte de la Administración central del Estado en este ámbito definen un escenario competencial muy limitado para estas. De ahí que, en consecuencia, sea imprescindible una mejor coordinación fiscal multinivel para así tener en cuenta los ingresos de los que dependen en una determinada decisión tributaria, como pueden ser los efectos de una modificación de los tipos impositivos sobre el importe de una base imponible común.

Por el lado del gasto, cuando se analizan los datos de años precedentes –como la comparativa entre el año 2007 y 2011 que se observa en el Gráfico 1- de la estructura del gasto por Administración Pública, existe un cambio importante que se produjo en la participación en el gasto público por parte del Estado a favor tanto de las comunidades autónomas como de las entidades locales. Esto se tradujo en un aumento considerable de la gestión del gasto público por parte de las comunidades autónomas en detrimento del peso del Estado central.

Gráfico 1
Estructura porcentual del gasto por Administración Pública



Fuente: Elaboración de Alberto Vaquero García mediante datos del IGAE

Aunque es evidente que el protagonismo de las autonomías y corporaciones locales en nuestro país ha aumentado paulatinamente en los últimos 20 años, la adquisi-

ción de competencias y el esquema de financiamiento de las comunidades autónomas ha estado supeditado por el papel fundamental que juegan las transferencias procedentes del Estado central en sus haciendas. Esta gran dependencia se traduce en una limitación aun mayor del gasto que realiza la comunidad autónoma, ya que el control de cuanto se gasta a través de las transferencias lo posee el gobierno que concede estas.

Por todo ello, como apunta Alberto Vaquero, las transferencias no deben ser el componente esencial de financiamiento de los gobiernos territoriales, al restringir su libertad para determinar el nivel de gasto y su gestión tributaria.

2.3 El presupuesto de la Comunidad Autónoma de Galicia. Características y evolución

La herramienta por la que se gestiona el financiamiento del sector público es el presupuesto y puede definirse desde diferentes ópticas. Por un lado, tenemos el punto de vista jurídico, donde el presupuesto se establece como una ley con carácter vinculante y exigible. Políticamente, es un acto discrecional en el que se distribuyen los recursos públicos en diversos ámbitos de actividad, en función de los criterios del partido que gobierne. Por último, desde un punto de vista económico, se contempla como una previsión con el objetivo de llevar un control y una gestión ordenada sobre los ingresos y gastos de las diferentes administraciones y entes públicos.

Enrique Fuentes Quintana, uno de los economistas españoles más influyentes en la segunda mitad del siglo pasado, define el presupuesto como “la expresión contable del plan económico de la Hacienda Pública para un período de tiempo determinado”.

En lo que se refiere a su estructura, los ingresos presupuestarios de una comunidad autónoma se pueden clasificar según su naturaleza orgánica o económica –ingresos por operaciones corrientes e ingresos por operaciones de capital. Por el lado del gasto, se cuenta con una clasificación orgánica, según sus grandes centros de gasto diferenciados en secciones o servicios; con una clasificación funcional o por programas de gasto, según las áreas de actuación; y con una clasificación económica que divide el presupuesto en nueve capítulos, según sean operaciones corrientes, de capital o financieras.

A continuación, la siguiente tabla, que indica el porcentaje respecto al PIB que corresponde a los presupuestos consolidados iniciales de Galicia para varios años, muestra un porcentaje alto en el año 2009 que es necesario destacar. Esto es debido a que a pesar de que el PIB descendió en ese año, el presupuesto permaneció estable. En cambio, en 2011 se observa que el descenso de este porcentaje en casi 4 puntos se debe a una gran minoración sufrida por el presupuesto, en más de un 15% respecto al año anterior.

Tabla 2
Presupuestos consolidados iniciales en relación al PIB de la Comunidad Autónoma de Galicia

| Presupuestos consolidados iniciales de Galicia (% del PIB) | |
|--|--------|
| 2002 | 19.30% |
| 2005 | 19.60% |
| 2009 | 21.60% |
| 2010 | 21.30% |
| 2011 | 17.5% |
| 2012 | 18.01% |
| 2013 | 17.30% |
| 2014 | 17.90% |

Fuente: Elaboración propia con los datos extraídos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

A pesar de que cuando se analizan los datos de modo cuantitativo se observa un descenso en la economía gallega con una posterior racionalización del gasto por parte del gobierno autonómico, existe una posición más crítica entre los expertos en la materia: el volumen total de gastos de las comunidades autónomas, entre ellas Galicia, como consecuencia de la crisis, no disminuyó tanto como a priori se podía esperar.

Ciertamente, al contrastar los datos y analizar los presupuestos consolidados de los últimos años parece coherente deducir tal afirmación. Por un lado, los gastos cuantitativamente más importantes de los presupuestos se destinan a bienes preferentes –educación y sanidad– cuyos costes materiales y personales son muy elevados, así como otros gastos consolidados que son difíciles de reducir. Pero, sin embargo, se han hecho importantes esfuerzos. En concreto, una parte importante de la disminución del gasto público se centró en minoraciones salariales a los funcionarios, una menor oferta de empleo público, la congelación de las pensiones o el establecimiento de límites en la posición de endeudamiento de la comunidad gallega, entre otras medidas de reajuste de partidas presupuestarias.

Además, el descenso acusado de la economía privada fue relevada por el sector público a través de medidas que incentivan la actividad económica y el empleo –como por ejemplo la concesión de avales de garantía o líneas de financiamiento precedente– y del aumento de gastos sociales a los que hacer frente⁴.

4. FERRERO, Ana M. y ALONSO, Ixone. “Patrones presupuestarios de las comunidades autónomas y su evolución en el período 2007-2010: especial referencia a Galicia” en *Revista Galega de Economía*, vol. 23, núm. 1, junio 2014, p.p. 5-34.

3. El actual proceso de racionalización y reforma administrativa. Aspectos fundamentales

Como ya se ha apuntado, la crisis económica vivida en los últimos años y las consecuencias de esta se tradujeron en un gasto público desmesurado y en una gran reducción de la recaudación, lo que implicó un largo período de déficits públicos insostenibles en el medio-largo plazo y que puso de manifiesto un sobredimensionamiento del aparato administrativo a distintos niveles. Esto supone la puesta en marcha de un proceso de racionalización y reforma administrativa en el conjunto del Estado y en las distintas comunidades autónomas.

El objetivo fundamental de los programas y medidas de actuación en este proceso es adaptar las administraciones públicas y sus organismos a la realidad social y económica real, configurando un aparato administrativo ágil, eficiente, accesible y transparente en la prestación de bienes y servicios de calidad. A esto se le suma la voluntad que debe regir la acción pública, basada en la rendición de cuentas y buen gobierno por parte de los poderes públicos.

Así, el proceso de reforma administrativa que se llevó a cabo en España tiene como antecedente la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que establece los objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las administraciones, así como la obligación de fijar planes dirigidos a su cumplimiento con sus correlativos mecanismos para asegurar su consecución. A esta ley se le sumó la posterior publicación, en junio de 2013, del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

El Informe CORA canaliza todas las medidas y acciones propuestas mediante 4 subcomisiones que llevan a cabo el análisis de los aspectos fundamentales de la reforma⁵:

- *La subcomisión de duplicidades administrativas*: el objetivo pasa por identificar y eliminar las duplicidades existentes en la Administración central y en las comunidades autónomas, lo que contribuye a abaratar el coste de la actividad administrativa.
- *La subcomisión de simplificación administrativa*: se dirige a conseguir una mayor simplificación burocrática mediante la identificación de las trabas existentes y la eliminación de las cargas administrativas.
- *La subcomisión de gestión de servicios y medios comunes*: su objetivo fue centralizar aquellas actividades de gestión que puedan desempeñarse de forma

5. I VALL, Francesc Pau y GARCÍA, Benigno P. *El Parlamento ante la crisis: XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Tecnos, 2014, p.p. 111-113.

unificada o coordinada para conseguir una mayor eficiencia y aprovechamiento de los recursos públicos.

- *La subcomisión de Administración institucional*: su función fue analizar la tipología de entes que componen la Administración institucional, revisar el marco normativo y plantear las modificaciones oportunas en las entidades existentes. De este modo, se adaptan las estructuras organizativas a las nuevas exigencias sociales y a las demandas de la ciudadanía.

En definitiva, este informe se convirtió en la antesala del proceso de reforma y modernización administrativa en el que se persigue una mejora absoluta en la optimización de los recursos públicos y en un ahorro de los costes de organización, estructura y procedimientos de las administraciones públicas para disminuir y reequilibrar el gasto público.

A continuación, por tanto, se expondrán los aspectos fundamentales en los que se basó el proceso de reforma y modernización administrativa en España y en el caso concreto de Galicia, a través de un análisis general de la normativa vigente como marco legal que ampara las medidas y acciones ejecutadas y pendientes de ejecutar.

3.1 Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Partiendo de la idea fundamental de que la acción pública debe regirse bajo los principios de transparencia, acceso abierto a la información pública y buen gobierno de los poderes públicos, en el año 2013, el Gobierno central aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como marco normativo necesario para reforzar y ampliar las obligaciones de publicidad activa.

En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Galicia, la norma específica que regula esta materia es la Ley 1/2016, del 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, que fue aprobada este mismo año en el Parlamento de Galicia,

En esta línea, es necesario destacar que la ley estatal en la materia avaló, en sus primeros artículos, la necesidad de difundir los datos de mayor relevancia jurídica, económica y estadística. Para ello se creó el Portal de Transparencia, que incluye toda la información sobre la que existe una obligación de publicidad activa y toda aquella que se solicite con mayor frecuencia. En este portal, tanto la Administración central como las comunidades autónomas y las entidades locales, pueden colaborar para cumplir sus obligaciones de publicidad activa. Además, en los artículos posteriores de este primer título de la ley, se amplía el derecho de acceso a la información pública a través del establecimiento de un procedimiento ágil, con breve plazo de respuesta y sin necesidad de motivar la solicitud.

Además, la ley estatal fija los principios éticos y de actuación que deben imperar en las acciones de los miembros de gobierno y altos cargos en todos los niveles territoriales, así como su régimen sancionador (artículo 26 en adelante). Finalmente, este texto legal contempla la creación y el desarrollo de un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo público independiente y adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que tiene como finalidad velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y salvaguardar el derecho al acceso a la información pública, además de controlar y supervisar las actuaciones de buen gobierno dispuestas en la normativa. En este momento este organismo se encuentra operativo.

La aprobación de la normativa básica estatal en materia de transparencia establece que los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales disponen del plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, que alcanzó su límite en diciembre de 2015, para adaptarse a las obligaciones contenidas en la norma. En consecuencia, en el caso de Galicia, el 15 de febrero de 2016 se publica la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno que establece las obligaciones de difusión de determinada información pública a través de internet, con un catálogo mínimo de datos que ofrecer; regula el derecho de la ciudadanía a solicitar del Gobierno cualquier otra información pública que considere oportuna; y determina los principios básicos y los mecanismos de buen gobierno y control de los altos cargos de las administraciones públicas gallegas.

Así, en el ámbito gallego, la rendición de cuentas, las buenas prácticas y la transparencia en la gestión de los recursos públicos ya fueron abordados, por un lado, en la Ley 9/1996, de 18 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Xunta de Galicia y altos cargos de la Administración autonómica y, por otro lado, en la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas de la Administración pública gallega. Sin embargo, aunque estas dos normativas supusieron grandes avances en la supervisión de actividad pública gallega, la creciente exigencia ciudadana de un mayor control sobre la actividad de las instituciones justifica la aprobación definitiva de la ley.

La normalización en torno a la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno se combinó con la ejecución de una serie de acciones entre las que hay que destacar la creación de un Portal de Transparencia y Gobierno Abierto en Galicia, el establecimiento de un nuevo régimen de incompatibilidades y su ampliación a todos los altos cargos de la Xunta de Galicia y la existencia del Código Ético Institucional, recogido en la nueva normativa pero ya aprobado con anterioridad en 2014, que concreta los principios rectores de los altos cargos, delimita el poder del gobierno en funciones y regula el traspaso de poderes.

3.2 Avance y consolidación de la Administración electrónica

El desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación afectaron considerablemente a las relaciones de la Administración con la ciudadanía y con las empresas. A pesar de que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya fue consciente del impacto de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos fue la encargada de establecer el derecho de la ciudadanía a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas y que estas últimas se dotasen de medios y sistemas necesarios para poder ejercer ese derecho.

Pero la realidad actual pide que las relaciones a través de los medios electrónicos se constituyan como actuaciones habituales, ya que son más eficaces, eficientes, ahorran costes y contribuyen a la transparencia, ofreciendo información puntual, ágil y actualizada a los interesados. En este sentido, para avanzar y consolidar el proceso de modernización de las administraciones públicas es fundamental que el procedimiento administrativo y la forma de actuar de sus agentes se adapten a los medios electrónicos.

Siguiendo esa línea, en octubre de 2015, el Gobierno estatal aprobó la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en vigor el 2 de octubre de 2016⁶. Esta norma resulta clave para sistematizar toda la regulación y dispersión normativa⁷ relativa a la agilización del procedimiento con un pleno funcionamiento electrónico, para así integrar el contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común con lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Entre las medidas más destacables contenidas en esta nueva ley está en la obligación de contar con un registro electrónico de apoderamientos; la simplificación de los medios para acreditar la forma electrónica por todas las administraciones, a través de la creación de un sistema de identificación y firma⁸; que todas las administraciones deben contar con un registro electrónico general o, de ser el caso, adherirse

6. Sin embargo, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitado, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la ley.

7. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible; la Ley 19/2013, de 3 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de la garantía de unidad de mercado.

8. El Sistema de identificación y firma es coherente con lo dispuesto en el Reglamento de la UE nº 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios

al de la Administración General del Estado; el mantenimiento de un archivo electrónico único de los documentos de procedimientos finalizados, que permita garantizar la autenticidad, la integridad y la conservación de los documentos; preferencia en las notificaciones electrónica a través de una sede o dirección electrónica habilitada, a través del Punto de Acceso General Electrónico de la Administración, que funciona como portal de entrada desde el 29 de octubre de 2014; y la incorporación de medios electrónicos en las diferentes fases del procedimiento administrativo así como la incorporación de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común.

Además de normalizar y consolidar el uso de medios electrónicos en los procedimientos administrativos que surgen de las relaciones de las administraciones públicas con la ciudadanía y con las empresas, la creación y desarrollo -tanto en España como en Galicia- de un portal de transparencia, como se apuntó anteriormente, supone un importante avance en el proceso de modernización administrativa.

Centrándonos en el caso de Galicia, donde también se apuesta por una generalización del uso de los medios electrónicos y una Administración más moderna, eficaz y libre de cargas burocráticas innecesarias, se puso en marcha el **Plan de Agilización Administrativa 2014-2016 (Plan Achega)**, como mecanismo potenciador de la sede electrónica de la Xunta de Galicia, mediante la culminación del proceso de incorporación en dicha sede de todos los procedimientos administrativos que se ponen a disposición de la sociedad gallega en la guía de procedimientos y servicios.

Además, la Xunta de Galicia ha puesto en marcha este año el denominado **Archivo Digital Integrado**⁹, que se encarga de custodiar toda la información que genera la Administración autonómica.. Esta plataforma tecnológica cuenta con dos áreas diferenciadas: el **Archivo Electrónico Administrativo** y el **Archivo Electrónico Patrimonial**. En el primer trimestre de este año ya están integrados un centenar de procedimientos administrativos cuya gestión será íntegramente electrónica, permitiendo que se elimine progresivamente el papel en la Administración y que se cumplan todas las garantías de seguridad y disponibilidad.

3.3 Racionalización y simplificación administrativa

El fuerte incremento del gasto público y la gran reducción de la recaudación en España hizo imprescindible avanzar en el proceso de consolidación fiscal. Para cumplir con

de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y que también venía recogido por la Ley 15/2014, de 16 de diciembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

9. Este proyecto también cumple con el mandato establecido en la Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia, concretamente en su artículo 17.2

este objetivo, ha sido necesario llevar a cabo una racionalización de estructuras y procedimientos de la Administración Pública en sus distintos niveles territoriales.

Este proceso de racionalización actual tiene como antecedente de gran trascendencia la Ley Orgánica, 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que supuso un hito en la gestión de los recursos públicos al establecer objetivos de gasto y endeudamiento para todas las administraciones, así como la obligación de presentar planes para su cumplimiento, acompañados de mecanismos correlativos.

Sin embargo, la norma con mayor relevancia que ampara el proceso de racionalización a nivel estatal es la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, marco legal que establece una serie de acciones que deben aplicarse para cumplir con los objetivos propuestos por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en su informe. Este nuevo texto legal ampara la reordenación de la Administración institucional que, mediante modificaciones legislativas en determinadas normas, se permita la integración, concentración y reordenación de organismos institucionales, con el fin de mejorar su eficacia y reducir el gasto público.

En lo que se refiere a la Comunidad Autónoma de Galicia, la regulación y ejecución de medidas en torno a la simplificación y racionalización comenzó antes que a nivel estatal. En el año 2009, la Xunta de Galicia inició un proceso gradual de racionalización, simplificación y reducción de las estructuras administrativas, tanto en lo que atañe a la Administración general como al conjunto de todas las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico. Las medidas llevadas a cabo fueron reguladas, en primer término, con la aprobación de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, que supuso el primer paso en la introducción de medidas de racionalización y simplificación administrativa en nuestra comunidad. En este marco, se elabora y se aprueba, en enero de 2014, la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico.

En estos últimos años, el Gobierno gallego ejecutó diversas medidas de racionalización y simplificación que pasaron por la reordenación y reducción de las estructuras administrativas, como el descenso de un 40% del número de consejerías en el año 2012 o el impulso de un nuevo diseño de la Administración periférica con cinco únicas delegaciones territoriales; la reducción a la mitad del número de altos cargos y de sus gastos –como el Plan de Reestructuración del Parque Móvil de la Xunta de Galicia que supuso la reducción de un 40% el número de vehículos destinados a altos cargos–; la primacía de la autoprovisión de bienes y servicios del propio sector público autonómico para así contribuir a un uso eficiente de los recursos públicos; y el fomento de la contratación electrónica y de la contratación innovadora para reducir los costes en la contratación pública autonómica.

3.4.1 Plan de Racionalización de la Administración Paralela en Galicia

Una de las acciones más relevantes puestas en marcha en este ámbito por el Gobierno de la Xunta de Galicia es el Plan de Racionalización de la Administración Paralela, como proceso integral que incluye tanto la supresión de órganos innecesarios como la mejora de la eficacia de aquellos que siguen operando tras un proceso pionero en reducción, simplificación y adaptación de las estructuras de un total de 160 organismos. Al final de este gran proceso -que comprende tres fases y algunas operaciones puntuales de ajuste realizadas fuera de ellas- la Xunta de Galicia habrá suprimidos 96 organismos en total y otros 64 habrán sido optimizados, después de introducir en ellos importantes mejoras de eficiencia. En este momento, el estado del plan de racionalización de la Administración instrumental se encuentra en la tercera fase y cuenta con 78 entes ya suprimidos y un total 800 medidas de eficiencia ya implantadas o en proceso de implantación¹⁰. Por otro lado, los ahorros derivados en la tercera fase están valorados en 6.5 millones de euros, a los que se le suman los 51 millones de las fases anteriores, alcanzando un ahorro total de casi 58 millones de euros. En esta línea, la ley de racionalización del sector público autonómico contiene, en el título IV, las previsiones de la sistematización y reordenación del sector público autonómico, mediante la extinción o fusión de distintos entes instrumentales como la refundición en un solo ente del Instituto Galego de Consumo y del Consello Galego da Competencia, que dan lugar al Instituto Galego de Consumo e da Competencia; en el ámbito sanitario, la creación de la Axencia en Materia de Docencia, Formación, Investigación, Innovación e Avaliación de Tecnoloxías e Servizos Sanitarios o la creación de la Axencia Galega de Sangue, Órganos e Tecidos, que asume las funciones que estaban dispersas entre la Fundación Centro de Transfusión de Galicia y la Oficina de Coordinación de Trasplantes.

Cuando se complete la ejecución de esta tercera fase, Galicia se convertirá en la primera comunidad autónoma de España en terminar un proceso global de reestructuración de su Administración instrumental.

4. Conclusiones

En las últimas décadas, las reformas hechas con el objetivo de reformar y consolidar la situación financiera de las comunidades autónomas basándose en transferir a éstas servicios y competencias sin perfeccionar por completo el modelo de financiamiento, de modo que se pueda crear una vinculación efectiva real entre gastos e ingresos públicos de las comunidades autónomas.

10. La tercera fase del Plan de Racionalización de la Administración Paralela supuso la inclusión de 380 mejoras concretas, que se suman a las 420 medidas ya aplicadas en las dos fases anteriores.

Es necesario incidir sobre esta cuestión y plantear una reforma efectiva que establezca donde fijar los límites de la autonomía financiera y, al mismo tiempo, la gestión pública en los gobiernos autonómicos y locales. En este punto la reflexión aquí presentada conduce a elegir la descentralización y la mayor autonomía financiera en la gestión y prestación de los bienes y servicios públicos como modelo a seguir para lograr un mejor –mayor calidad- servicio público y una eficiente gestión de los recursos económicos.

En definitiva, la necesidad de adaptar la Administración Pública a las demandas reales de la ciudadanía y la situación de profunda recesión económica vivida en los últimos años evidenció las grandes deficiencias de un aparato administrativo solapado y sobredimensionado, lo que perjudica a la gestión del gasto público. Por otro lado, las cuentas públicas reflejaban un escenario caracterizado por un gasto elevado y una caída drástica de los ingresos que debía solventarse a través de una reforma de corte estructural: la puesta en marcha de proyectos de racionalización y simplificación administrativa en los distintos niveles de gobierno combinados con la búsqueda de un servicio público eficiente y el uso de los medios electrónicos y digitales. Además, este proceso de forma y modernización precisa de un adecuado sistema de incentivos para todos los agentes involucrados.

5. Bibliografía

- Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013). *Reforma de las Administraciones Públicas*, NIPO: 630-13-106-7
- FERRERO, Ana M. y ALONSO, Ixone (2014). “Patrones presupuestarios de las comunidades autónomas y su evolución en el período 2007-2010: especial referencia a Galicia” en *Revista Galega de Economía*, vol. 23, núm. 1, p.p. 5-34.
- I VALL, Francesc P. y GARCÍA, Benigno P (2014). “El Parlamento ante la crisis: XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Editorial Tecnos.
- LANDAU, Martin (1969). “Redundancy, rationality and the problema of duplication and overlap” en *Public Administration Review*, Vol. 29, núm. 4, p.p. 346-358.
- RODRÍGUEZ-CAMPOS, Sonia (2014). “Simplificación y racionalización del sector público: pautas para una reforma ineludible” en *El empleo público en tiempo de reformas*, Editorial Marcial Pons, p.p. 133-151.
- VAQUERO, Alberto (2014). “Reflexiones sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: recetas para la Comunidad Autónoma de Galicia” en *Administración & Ciudadanía*, vol. 9, núm. 1, p.p. 103-122.

Documentación jurídica

- España. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiamiento de las comunidades autónomas (LOFCA). *Boletín Oficial del Estado*, 1 de octubre de 1980, núm. 236, p. 21796.
- España. Ley 3/1984, de 3 de abril, de gestión económica y financiera pública de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 13 de junio de 1984, núm. 113.
- España. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 1992, núm. 285, p. 40300.
- España. Real Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 5 de noviembre de 1999, núm. 214, p. 12973.
- España. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. *Boletín Oficial del Estado*, 23 de junio de 2007, núm. 150, p. 27150.
- España. Ley 3/2009, de 23 de junio, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 30 de junio de 2009, núm. 126, p. 11357.
- España. Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia. *Diario Oficial de Galicia*, 31 de diciembre de 2010, núm. 251, p.21510.
- España. Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado. *Diario Oficial de Galicia*, 20 de octubre de 2011, núm. 201, p. 30714.
- España. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de abril de 2012, núm. 103, p. 32653.
- España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295, p. 97922.
- España. Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. *Diario Oficial de Galicia*, 27 de enero de 2014, núm. 17, p. 3166
- España. Ley 15/2014, de 16 de diciembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, 17 de diciembre de 2013, núm. 226, p. 72336.
- España. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, núm. 236, p. 89343.
- España. Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno. *Diario Oficial de Galicia*, 15 de febrero de 2016, núm. 30, 5240.

