

# **09. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO**

## **ÍNDICE**

<b>9.1. Introducción</b> .....	2
<b>9.2. Análisis</b> .....	3
9.2.1. Organización político-administrativa. ....	3
9.2.2. Régimen jurídico del territorio. ....	5
<b>9.3. Tendencias y retos</b> .....	6
9.3.1. Organización político-administrativa .....	6
<i>La eficiencia en la prestación de servicios demanda nuevas formas de gobernanza territorial.</i> .....	6
<i>Las redes territoriales necesarias para la mejora de la competitividad y de la prestación de servicios.</i> .....	6
<i>Nuevas fórmulas de participación público-privada.</i> .....	7
<i>La participación pública.</i> .....	7
<i>La participación de la iniciativa privada en la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial.</i> .....	7
<i>Reforma de las administraciones públicas.</i> .....	8
<i>El tamaño y la configuración del Sector público en España.</i> .....	9
<i>Coherencia territorial.</i> .....	18
<i>Ajuste del sector público.</i> .....	19
<i>Políticas de competitividad.</i> .....	19
<i>Utilización racional del patrimonio inmobiliario público.</i> .....	20
9.3.2. Régimen jurídico del territorio .....	20
<b>9.4. Análisis DAFO</b> .....	25
9.4.1. Organización político administrativa .....	25
9.4.2. Régimen jurídico del territorio. ....	26
<b>9.5. Objetivos generales</b> .....	27

## **9. Gobernanza: Organización político-administrativa y régimen jurídico del territorio**

### **9.1. Introducción.**

De los 8.118 municipios españoles, 4.862 tienen menos de mil habitantes, de los que 1.058 cuentan con menos de 100 habitantes y 2.743 entre 101 y 500 habitantes, siendo la España interior la que integra el mayor número de estos municipios, especialmente Castilla y León, Aragón (616 municipios con menos de mil habitantes, de los que 143 no alcanzan los 100) y Castilla-La Mancha, por lo que resulta difícil afrontar la prestación de los servicios básicos exigidos por la normativa de régimen local.

Es necesario mejorar la gobernanza del territorio, orgánica y funcionalmente, concretando las competencias y el nivel de gobierno más adecuado para ejercerlas, estableciendo los requerimientos mínimos para que una administración sea viable y pueda hacer frente a las competencias que se le encomienden, distinguiendo entre los municipios que han de configurarse como administración con competencia y responsabilidad directa de gobierno y los que han de ejercerla a través de otros niveles de gobierno, por resultar inviables otras alternativas, pues una administración pública territorial sólo está justificada si puede desarrollar su función de servicio a los intereses generales.

La necesidad de ajuste presupuestario requiere una generalizada contención del gasto, la mejora de la eficiencia y, en el caso de los pequeños municipios, acudir a la encomienda de gestión para lograr economías de escala en la provisión de los servicios públicos, así como aumentar la cooperación municipal a través de las comarcas o diputaciones.

La Ley determina que la distribución de competencias entre las diversas administraciones públicas que actúan en el territorio debe estar presidida por los principios de descentralización, economía y eficacia, y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Pero en las últimas décadas, cada una de las comunidades autónomas ha procedido a la creación de un ordenamiento propio, dotado de una creciente complejidad y extensión, que constituye una réplica del ordenamiento estatal y, en consecuencia, la multiplicación por diecisiete del número de normas vigentes. Por otra parte, las regulaciones sectoriales se elaboran de manera desconectada, respecto de las que afectan a los restantes sectores. Sin embargo, la actividad económica privada no se encuentra parcelada con arreglo a criterios departamentales.

Por ello, resulta imprescindible adoptar medidas inmediatas que posibiliten una reducción del número de textos en vigor, medidas que deben comenzar por el establecimiento, al más alto nivel político, de una clara directriz de contención en el uso de instrumentos normativos de todo tipo, que fuerce a los responsables políticos de todos los niveles a ponderar con extremado rigor y fundamento la toma de iniciativas de aprobación de normas. Si no se logra implantar una pauta de uso moderado de la potestad normativa, todo proceso de racionalización del régimen jurídico del territorio está condenado al fracaso.

Los poderes públicos tienen el deber de garantizar el principio de seguridad jurídica, lo que requiere justificar rigurosamente el qué, para qué, cuándo y cómo debe legislarse sobre determinado aspecto de la realidad social, la necesidad efectiva de la nueva regulación, el estudio de los precedentes y de la legislación comparada, la definición de los objetivos que se pretenden, su encaje congruente en el ordenamiento jurídico, el cálculo de los costes de la puesta en vigor de la norma, la prospectiva de su grado de cumplimiento y de sus efectos.

## 9.2. Análisis

### 9.2.1. Organización político-administrativa.

La Constitución española de 1978 ha establecido un modelo de Estado flexible, abierto y en el que las comunidades autónomas tienen la capacidad de desarrollar sus funciones y estructuras hasta los límites que la propia Constitución permite. Este desarrollo autonómico ha fraguado un modelo territorial en el que, junto al Estado, conviven 17 estructuras político-administrativas que han tendido a reproducir el modelo estatal.

La Agencia de Evaluación y Calidad<sup>1</sup>, en su *Informe de 14 de octubre de 2011, sobre la eficacia de la acción pública en el Estado autonómico: Diagnóstico y propuestas de mejora*; el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), en su *Informe de diciembre de 2012, sobre duplicidades entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas*; la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, en su *Informe de 11 de diciembre de 2012, sobre duplicidades administrativas detectadas desde la experiencia práctica en los procedimientos de traspasos de funciones y servicios a las CC.AA.*; y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF)<sup>2</sup>, en su *Informe de enero de 2013, sobre las duplicidades y coste de la configuración autonómica*, identifican las numerosas ineficiencias propias del Estado autonómico.

En el ámbito de la adopción de decisiones y del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se destaca la carencia de procesos de planificación compartidos o integrados.

En relación con los principios de responsabilidad y transparencia, uno de los problemas más destacados es la carencia de sistemas de información que permitan a los ciudadanos conocer y comparar la eficiencia de las diferentes políticas y servicios públicos.

En el ámbito de la financiación de las políticas, el déficit en la financiación de algunas políticas o servicios se produce por la falta de información o por la metodología aplicada, que impiden conocer la estimación de los costes. Tampoco existe una cultura suficientemente extendida de amortización de inversiones públicas y, en general, de asunción de costes. A veces, la adopción de decisiones en un nivel implica un impacto presupuestario sobre otro sin que exista, en paralelo, un aumento de la financiación suficiente, de modo que cubra el coste adicional derivado de la ejecución de la norma o la decisión adoptada. Por último, se detectan pérdidas de economías de escala a la hora de adquirir bienes o servicios para la prestación de determinados servicios transferidos.

En relación con la actuación administrativa orientada a ciudadanos y empresas, se observan problemas derivados de la falta o insuficiente desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas, dificultades en la interoperabilidad de las distintas aplicaciones diseñadas por las comunidades autónomas, o falta de actualización de los datos y deficiente volcado de los mismos.

Por otra parte, la concurrencia de actuaciones de varios niveles de administración en sí misma no es disfuncional, aunque, a veces, genera duplicidades, exceso de regulaciones, sobreoferta de servicios, sobre-inspecciones o, incluso, ausencia de actividad y descoordinación en la gestión de procedimientos compuestos (integrados por actos de distintas administraciones). Otras deficiencias derivan de la existencia de servicios ofertados en condiciones más accesibles o más ventajosas en comunidades limítrofes y de los supuestos

(1) La Agencia es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

(2) El Instituto de Estudios Fiscales fue creado como organismo autónomo por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Secretaría de Estado de Hacienda

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

de vacío competencial, en los que ninguna administración considera de su competencia un determinado ámbito material.

Se entiende que existe duplicidad cuando distintas administraciones prestan servicios idénticos a destinatarios idénticos, pudiendo el administrado optar entre una u otra administración pública (duplicidad de actuaciones); o cuando existen entes u órganos iguales con cometidos iguales y que actúan sobre los mismos sujetos (duplicidad orgánica).

Son necesarios, pues, mecanismos para evitar solapamientos, entre los que se pueden encontrar los siguientes:

### **a) Toma de decisiones: Planeamiento conjunto.**

Resulta esencial la toma conjunta de decisiones entre el Estado y las comunidades autónomas. Es en este ámbito donde se producen disfunciones como consecuencia de la inexistencia de procesos de planeamiento integrados. Resulta imprescindible, por lo tanto, el refuerzo de la toma conjunta de decisiones y la adopción de un enfoque integrado de las políticas públicas a todos los niveles.

En la actualidad ya existe un instrumento para dicho planeamiento, que son las conferencias sectoriales, órganos de cooperación multilateral que actúan sobre un sector concreto de la actividad pública y que se han configurado como un potente instrumento de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. Las conferencias sectoriales han demostrado su potencial como mecanismo de coordinación entre las administraciones públicas, para garantizar los principios de unidad en la ejecución de las políticas públicas, de igualdad en la prestación de servicios y eficiencia en el uso de recursos públicos.

El planeamiento conjunto permite diagnosticar problemas y establecer objetivos de forma compartida, posibilitando que políticas complementarias sirvan para la consecución de objetivos estratégicos comunes; de ahí que el planeamiento deba abordarse desde una perspectiva transversal, integrando las políticas sectoriales que producen efectos de sinergia y complementariedad.

### **b) Potenciación de los órganos de cooperación.**

Resulta fundamental impulsar el funcionamiento de los órganos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, al objeto de evitar duplicidades.

### **c) Mayor transparencia en la financiación de las políticas públicas.**

No hay canales integrados de comunicación que permitan compartir la información económica entre las distintas administraciones públicas, lo que implica un desconocimiento de los costes de las diferentes políticas públicas. Ello impide el aprovechamiento de las economías de escala con actuaciones inter-administrativas conjuntas, por lo que una mayor transparencia en la financiación de políticas públicas es una base esencial para evitar duplicidades y para un mejor uso de los recursos disponibles.

### **d) Establecimiento o mejora de los sistemas de información compartidos.**

Existen disfunciones en la interoperabilidad de las distintas bases de datos diseñadas e implementadas por las comunidades autónomas y las del Estado, tanto en lo que se refiere al intercambio de información,

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

como al volcado y actualización de los datos. Este hecho favorece la existencia de bases de datos infrutilizadas y dispersas repartidas en las diferentes administraciones. Al objeto de evitar duplicidades entre el Estado y las comunidades autónomas, resulta esencial que las bases de datos sean conjuntas y los sistemas de información compartidos.

### 9.2.2. Régimen jurídico del territorio.

La ordenación del territorio está condicionada por la concurrencia de múltiples normativas y planeamientos de carácter sectorial de los distintos factores territoriales del desarrollo (agricultura, ganadería, montes, agua, caza, pesca, minas, recursos naturales, desarrollo agrario y rural, patrimonio cultural, carreteras, vías pecuarias, infraestructuras hidráulicas, energéticas, de telecomunicaciones...) y otros ámbitos de regulación (urbanismo, protección ambiental) que extienden competencias estatales y de la Comunidad Autónoma sobre materias con incidencia en la ordenación del territorio.

El sistema constitucional de reparto de competencias puede dar lugar a duplicidades, no sólo por la existencia de competencias concurrentes sino por otros motivos, como el entrecruzamiento de diferentes títulos competenciales, la coincidencia en el mismo espacio geográfico de actividades administrativas con base en diferentes títulos (por ejemplo, agricultura y cuencas hidrográficas supra-regionales), o por una confusa y discutida delimitación entre la legislación básica y la de desarrollo, y por la propia actividad de fomento impulsada por las administraciones públicas.

En el marco de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, tanto la AGE como las CCAA desarrollan políticas y programas similares de fomento de las actividades de I+D+i.

La reciente aprobación de la Estrategia Española de Investigación y Desarrollo y de Innovación 2013-2020, de la que deriva el Plan Estatal 2013-2016, y las nuevas estrategias regionales de especialización inteligente, que las CCAA están desarrollando en el marco de la política de cohesión comunitaria para el nuevo período de programación 2014-2020, permitirán una concentración de los recursos humanos y financieros de I+D+i en unas pocas áreas científicas y técnicas.

En este ámbito, existen dos mandatos de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación referidos a la creación de la Agencia Estatal para la Investigación, y a la reorganización de los Organismos Públicos de Investigación de la AGE, que se detalla entre las medidas de la Subcomisión de Administración Institucional.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ha detectado que se producen disfunciones e ineficiencias, entre otros, en ámbitos de actuación tales como la evaluación ambiental, donde, tras más de veinticinco años desde la aprobación de la normativa de evaluación de impacto ambiental, se observan una serie de debilidades en los procedimientos ambientales que precisan resolución para garantizar una mayor coordinación de las administraciones públicas competentes, ya que existe una gran diversidad de legislaciones autonómicas con diferentes procedimientos, lo que provoca falta de claridad a la hora de su aplicación.

Así, con la finalidad de mejorar la coordinación con las comunidades autónomas en esta materia, el Gobierno prevé modificar la normativa de evaluación ambiental con el objeto principal de identificar el órgano sustantivo en materia medioambiental, en el caso de proyectos transversales que afecten a las competencias de diferentes administraciones públicas.

Sin embargo, estas ineficiencias pueden ser superadas en un marco de colaboración interadministrativa, siempre que, partiendo del principio de *Una Administración, una competencia*, se establezcan los mecanismos adecuados de información y coordinación para evitar actuaciones duplicadas en aquellas materias en

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

las que participan varias administraciones.

La EOTA trata de abordar la incidencia que cada uno de los factores y condicionantes del desarrollo territorial tiene sobre todos los demás. Sin perjuicio de las determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico que inciden sobre un territorio determinado, es preciso considerar también las afecciones ambientales derivadas de la Red Natural de Aragón, áreas sujetas a planes de ordenación de los recursos naturales o forestales, montes, vías pecuarias, biodiversidad, así como las afecciones sectoriales de carreteras, ferrocarriles y vías verdes (zona de dominio público, zona de servidumbre, zona de afección), minas, energía, ríos, patrimonio cultural, instalaciones ganaderas..., o elementos del territorio condicionantes de la implantación de otros usos, tales como instalaciones ganaderas, depuradoras, ...

Con esta finalidad, se ha creado el *Visor de Régimen Jurídico del Territorio* del Sistema de Información Territorial de Aragón, que pretende ofrecer una información integrada sobre la normativa que tiene incidencia en un determinado punto, parcela o área del territorio y, por tanto, de su régimen jurídico, intentando que sea una puerta de entrada hacia los gestores de la información suministrada, facilitando el acceso a los diferentes departamentos, ministerios u organismos con competencias en materias con incidencia territorial, conectando la información normativa con la visión territorial.

El visor muestra aquellas normas que afectan de una forma más directa al territorio objeto de estudio, bien porque limitan o condicionan los usos o actividades que pueden implantarse en el mismo, bien porque proporcionan información sobre su uso o destino actual.

### 9.3. Tendencias y retos.

#### 9.3.1. Organización político-administrativa

##### ***La eficiencia en la prestación de servicios demanda nuevas formas de gobernanza territorial.***

Existe una gran incertidumbre sobre los procesos territoriales y la actual crisis económica. Incluso hay expertos que afirman que esta crisis es un gran reajuste de los patrones de ocupación del suelo que se han producido desde mediados del siglo XX, como respuesta al auge de la globalización. En este contexto, el territorio de post-crisis evolucionará hacia la complejidad, hacia un uso más intensivo del espacio y del tiempo.

En este futuro marco de mayor complejidad e incertidumbre, las decisiones de los gobiernos tienen que estar ampliamente legitimadas por la participación ciudadana, como forma de corresponsabilizar al conjunto de la sociedad de decisiones cuyos resultados e impactos no son, en muchos casos, perfectamente predecibles.

Los procesos de ocupación del suelo están dando lugar a una escasa diferenciación entre el mundo rural y el mundo urbano, que, en algunos casos, amenaza la tradicional provisión de bienes y servicios, económicos, ambientales y culturales, que el campo ha venido ofreciendo al conjunto de la sociedad. Esta nueva realidad obliga a diseñar nuevas fórmulas de gobernanza territorial en la relación entre el mundo rural y el mundo urbano, en la que ambos ganen, y donde la ciudad contribuya realmente al mantenimiento de los bienes públicos generados por el medio rural.

##### ***Las redes territoriales necesarias para la mejora de la competitividad y de la prestación de servicios.***

La mayor eficiencia y la necesidad de obtener economías de escala requieren fórmulas de gobernanza flexible que integre a pequeños municipios, comarcas o áreas urbanas. No se trata de generar nuevas

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

estructuras políticas tradicionales, sino de esquemas de organización y acuerdos que eviten los efectos indeseados a los que conduce un excesivo número de estructuras de prestación de servicios repetitivas y poco eficientes.

### ***Nuevas fórmulas de participación público-privada.***

Otro de los grandes retos de la nueva gobernanza del territorio se plantea en la gestión de los espacios de gran valor ambiental y cultural en un contexto donde, al margen de la escasez de recursos, se da la circunstancia de que una gran parte de los espacios protegidos por estos valores son de propiedad privada, que ve en esa protección una lesión a sus intereses económicos. La aplicación de fórmulas, como la custodia del territorio, en la que se producen acuerdos de colaboración horizontal entre propietarios, organizaciones de custodia y administraciones públicas, son ejemplos de gobernanza territorial, donde unos acuerdos de naturaleza privada redundan en beneficio del conjunto de la sociedad.

Los últimos documentos europeos en materia de cohesión territorial enfatizan la necesidad de mejorar la coordinación de todas aquellas políticas con impacto territorial, y reforzar los marcos de cooperación territorial. En este sentido, se reclama una mayor flexibilidad geográfica a la hora de definir los ámbitos de cooperación, impulsando las relaciones funcionales por encima de las fronteras tradicionales: redes urbanas transfronterizas, clusters económicos transnacionales, mega-regiones, áreas metropolitanas, incluso distintos barrios dentro de la misma ciudad. Todas estas nuevas relaciones requieren fórmulas innovadoras de gobernanza territorial.

### ***La participación pública.***

La participación de los agentes sociales es uno de los elementos fundamentales del buen gobierno del territorio y, a través de ellos, se materializará la participación pública en todo el proceso de ordenación del territorio.

Para que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el derecho de participación en los procesos de ordenación del territorio es necesario que tengan información suficiente, relevante y accesible. Para ello, las administraciones públicas deben articular los mecanismos necesarios para que todos los ciudadanos puedan acceder y comprender la información.

Sin perjuicio de lo que prescriba la normativa relativa a la participación pública, se realizarán tantas consultas públicas como sea pertinente para alcanzar una mayor legitimidad de los instrumentos de ordenación del territorio. Esta participación debe realizarse en todas las fases de elaboración y posterior desarrollo de dichos instrumentos.

Los entes supra-municipales establecerán mecanismos que permitan garantizar la participación efectiva de los ciudadanos, sin perjuicio del aprovechamiento de los mecanismos ya existentes, como los requeridos por la evaluación ambiental estratégica, los estudios de paisaje o las agendas 21, entre otros.

### ***La participación de la iniciativa privada en la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial.***

Además de la participación de la iniciativa privada en la toma de decisiones, los instrumentos de ordenación del territorio deben fomentar la participación de ésta en su ejecución. La actividad de las empresas y particulares puede y debe contribuir efectivamente a la consecución de los objetivos de la Estrategia de Ordenación Territorial. Las iniciativas empresariales en materia de innovación, inversión, formación, desa-

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

rollo endógeno, entre otras, son esenciales para la ejecución de los instrumentos de desarrollo territorial.

Una fórmula específica de colaboración público-privada que es necesario fomentar es la referente a la construcción y gestión de infraestructuras y equipamientos, siempre en el marco de una mayor eficiencia, tanto en el aspecto inversor como en la calidad del servicio para el ciudadano.

### ***Reforma de las administraciones públicas.***

Las administraciones públicas deben adaptarse a las demandas de la sociedad del siglo XXI. En los últimos treinta años la mayoría de los países de la OCDE han puesto en marcha medidas de reforma de las administraciones públicas. En general, todas ellas tienen su origen en la necesidad de contener el crecimiento del gasto público, en el seno de un proceso de consolidación fiscal, pero son cada vez más los casos en los que las reformas persiguen una verdadera transformación de la Administración, mejorando su eficiencia y calidad, para adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos.

El Sector público en la Unión Europea equivale, en términos de gasto público, a la mitad de la economía. Si una de las variables estratégicas para el desarrollo económico es el aumento de la competitividad, una organización que equivale a cerca del 50% del PIB debe ser competitiva.

Más allá de su importancia cuantitativa, la Administración condiciona el crecimiento económico, al constituir un marco estable que permite el desarrollo del sector privado. Por una parte, define el entorno regulador que facilita los negocios, otorga seguridad jurídica, garantiza la competencia en los mercados y protege la propiedad intelectual e industrial. Por otra, la consecución de unas cuentas públicas sostenibles genera confianza en los mercados y contribuye a mejorar el acceso al capital, tanto al sector público como al privado.

Por otra parte, el estado del bienestar es uno de los pilares del sistema social de las economías europeas. Hay que prestar los servicios públicos demandados y debe hacerse con la máxima eficiencia y calidad. No hay nada más antisocial que la ineficiencia en la Administración, ya que los bienes y servicios públicos se sufragan con los impuestos de todos los contribuyentes.

La reforma de la Administración parte, pues, de la necesidad de mejorar su eficiencia. Ahora bien, si el objetivo fundamental de las reformas es el de mejorar la eficiencia, la concepción que se abre paso en los países de la OCDE es el denominado Gobierno abierto. Entraña una Administración basada en los conceptos de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas de los ciudadanos. Una Administración al servicio de los ciudadanos. En definitiva, no sólo se trata de mejorar la eficiencia sino, también, de cambiar el enfoque de la Administración. Con innovaciones como la Administración electrónica no sólo se persigue hacer lo mismo a través de Internet, sino también usar Internet para prestar nuevos servicios.

La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados.

Todo ello se traducirá en una mayor calidad de los servicios públicos, pero también en importantes ahorros, que contribuirán a alcanzar los objetivos de consolidación fiscal.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

### ***El tamaño y la configuración del Sector público en España***<sup>3</sup>.

Si se analiza la estructura del gasto, desde el punto de vista funcional, con datos extraídos de los Presupuestos de las administraciones públicas para 2012, el gasto social y en servicios públicos básicos representó el 65,92% del gasto público y cerca del 30% del PIB, sin contar los intereses de la Deuda. Y en cuanto al personal, en la AGE y las CC.AA. sólo el 25% de los empleados públicos se encuentran en las estructuras puramente administrativas, estando el resto dedicados a servicios de sanidad, educación, seguridad, defensa o justicia.

Respecto a su distribución territorial, casi la mitad del gasto público está gestionado por las CC.AA. y las EE.LL. Según los últimos datos disponibles de la OCDE, comparables con los de otros países de estructura descentralizada, la estructura de gastos en 2011 era la siguiente:

Administración General del Estado	21,6%
Seguridad Social	31,9%
Administración autonómica	34,3%
Administración local	12,3%

En el primer trimestre de 2013, la distribución de la deuda pública entre las administraciones públicas era la siguiente:

Admón. Gral. del Estado y Seg. Social	77,80%
Administración Autonómica	18,10%
Corporaciones Locales	4,10%

Y la deuda pública s/PIB en 2012:

Administración General del Estado	72,30%
Administración Autonómica	17,60%
Administración Local	4,00%

El proceso de descentralización ha producido un cambio en la distribución de los empleados públicos entre las administraciones. Según los datos del Registro Central de Personal, entre 1982 y 2012, los empleados de la Administración General del Estado (AGE) se han reducido a cerca de la cuarta parte; los de las CC.AA., prácticamente inexistentes en 1982, se han multiplicado por 30, y los de las EE.LL. se han multiplicado casi por 4.

La descentralización tanto del gasto como del empleo público que ha acompañado a la atribución de competencias, se ha producido de forma acelerada y ello se ha visto acompañado por un crecimiento muy rápido de ambos en los entes territoriales. En muchos casos dicho crecimiento ha respondido a la creación de estructuras administrativas en áreas cubiertas por la AGE, lo que ha generado actuaciones redundantes en otras AA.PP.

España es, por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE. Pero todas las instituciones públicas generan costes, que pueden ser más o menos elevados, en función de la calidad de las regulaciones, de la intensidad de la intervención pública y de la eficiencia de las administraciones públicas en la provisión de los servicios. La eficiencia de la administración pública es relevante, tanto desde la perspectiva de la competitividad de los territorios como de los intereses generales de los ciudadanos, pues, a mayor eficiencia, se pueden atender más demandas sociales con recursos presupuestarios limitados. Por todo ello, cualquier reforma administrativa debe extenderse a las CC.AA. y las EE.LL.

(3) Datos obtenidos del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Gobierno de España.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

España se sitúa entre los diez países de la UE con menor gasto público, en porcentaje de PIB (43,4% en 2012) a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE: Francia (56,6%), Alemania (45,0%), Reino Unido (48,5%) e Italia (50,7%).

Se puede concluir entonces que el tamaño del sector público no es elevado si se compara con la media de los países de la UE. No obstante, en España el aumento del gasto público ha sido particularmente intenso en los últimos años. Tras un fuerte ajuste fiscal entre los años 1996 y 2004, periodo en el que se redujo el gasto público en relación al PIB en 4,3 puntos porcentuales (pasando del 43,2% al 38,9%), en los años posteriores se registró un aumento significativo del peso del sector público en la economía.

Entre 2005 y 2011, el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,7 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4% en 2005 al 45,2% en 2011. Solamente dos países de la OCDE registraron durante esos años un aumento mayor del Sector Público: Irlanda y Grecia.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que el gasto social y en servicios públicos básicos absorbe el 65,92% del gasto público y representa cerca del 30% del PIB.

Por otro lado, si se analiza el porcentaje de ingresos sobre el PIB, se observa que, durante los últimos años, los ingresos públicos, que tradicionalmente se ha situado por debajo de la media de la zona euro, se han desplomado como consecuencia de la crisis económica. Solo en los dos primeros años de la crisis, 2008 y 2009, se perdieron más de 6 puntos porcentuales de PIB, una caída muy superior a la registrada en el resto de los países de la Zona Euro.

En 2012, el nivel de ingresos públicos en España se situó en el 36,4% del PIB, casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la Zona Euro. España es el país de la Eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, solo por detrás de Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%).

En consecuencia, analizando el nivel de ingresos y gastos públicos, se puede concluir que el sector público español es relativamente reducido, en comparación con los países de la Unión Europea. No obstante, en el actual proceso de consolidación de las cuentas públicas, es necesario equilibrar los niveles de gastos e ingresos públicos, lo que exige incrementar la eficiencia de dicho gasto, realizando una reducción selectiva del mismo.

Si se analiza el tamaño de la Administración española en términos de empleo público, se observa que en el tercer trimestre de 2011, según la Encuesta de Población Activa, los empleados de la Administración eran 3.220.600; 288.700 más que en el tercer trimestre de 2007, y suponían el 17,7% de la ocupación total de la economía, cifra superior en más de un punto a la media de la OCDE. Desde entonces se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores. La ratio ahora se sitúa en el 17,1%, por encima de la media de la OCDE, aunque en vías de corrección. Prueba de ello es la evolución de la ocupación en los sectores público y privado. Desde el tercer trimestre de 2011, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha caído la ocupación en el sector privado.

El Gobierno de España ha desarrollado una firme estrategia de consolidación fiscal, con dos pilares claramente diferenciados.

Por una parte, se están realizando reformas para fortalecer el marco de gobernanza económica en España, mejorando la disciplina presupuestaria y el control de las finanzas públicas. En 2012, el hito fundamental en la mejora del marco presupuestario fue la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, reforzada en 2013 con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

Por otra parte, se están aplicando medidas de ajuste de gastos e ingresos en todos los niveles de la Administración, con el fin de corregir los desequilibrios de las finanzas públicas y cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada.

Gracias a las medidas adoptadas, el déficit del conjunto de las administraciones públicas se redujo hasta el 6,98% del PIB en 2012 (excluyendo el déficit derivado del saneamiento del Sector Financiero, que ascendió al 3,65% del PIB en 2012), frente al 8,96% registrado en 2011, lo que supone una corrección significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad económica.

En total, el déficit público se ha reducido en 2 puntos porcentuales de PIB, lo que equivale a 22.000 millones de euros, de los que 19.600 millones se han conseguido con medidas de reducción de gastos y el resto (2.400 millones) vía aumento de ingresos.

No obstante, las medidas de consolidación adoptadas por las administraciones públicas superan los 44.000 millones de euros, lo que equivale a 4,2 puntos de PIB, muy por encima de la reducción de 2 puntos del déficit observado.

Por el lado de los gastos, se adoptaron medidas por importe de 2,5 puntos de PIB (más de 26.200 millones de euros) para compensar el aumento de los intereses de la deuda, que crecieron un 20%, y de las prestaciones sociales, que aumentaron un 2,9%, impulsadas por los gastos en desempleo y las pensiones. El resto de las partidas de gasto se redujo en 2012 en cerca de un 10%, respecto a 2011.

Por el lado de los ingresos, las medidas ascendieron a 1,7 puntos de PIB (más de 17.800 millones de euros) lo que permitió compensar la caída de las bases imponibles. Con las medidas normativas aprobadas por el Gobierno, que afectan a las principales figuras impositivas, se han recaudado 11.237 millones de euros, mientras que el resto corresponde a ingresos de la lucha contra el fraude y las medidas de aumento de ingresos adoptadas en el ámbito autonómico. Gracias a las medidas aprobadas, se ha evitado el desplome de la recaudación y los ingresos totales de las administraciones públicas han aumentado en 2.373 millones de euros, respecto a 2011.

Para valorar la intensidad del ejercicio de consolidación fiscal que ha realizado España en 2012, como ha reconocido el Fondo Monetario Internacional, hay que señalar que España ha rebajado el déficit estructural primario en 3,1 p.p. de PIB, muy por encima de los países de nuestro entorno.

Para mejorar la calidad y la eficiencia de las administraciones públicas se plantean las siguientes líneas de actuación:

**1) Transparencia.** El ciudadano tiene derecho a que las administraciones públicas le faciliten información sobre sus funciones y actividades, contratos, concesiones, adjudicaciones, presupuestos, subvenciones, salarios y dietas, sin necesidad de que sea el administrado quien lo solicite. Por ello, el órgano de control externo de las cuentas públicas debe de dar la máxima difusión a sus informes de control de todas las administraciones públicas.

**2) Revisión de la normativa relativa al establecimiento de empresas y ejercicio de la actividad empresarial,** para agilizar y simplificar los requerimientos administrativos, adaptándolos a los mejores estándares europeos.

**3) Profesionalización de la función pública,** para dar prioridad al trabajo planeado y a las necesidades de los ciudadanos, mediante medidas como las siguientes:

- Procesos selectivos públicos para los cargos de libre designación, en los que la cualificación profe-

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

sional (formación y experiencia) sea determinante para la selección.

- Favorecer la carrera profesional de los empleados públicos, dotando de mecanismos estables y rigurosos de ascenso.
- Favorecer la cualificación de los empleados públicos, lo que exige cierta reorientación de los órganos de formación para ajustar su oferta a las necesidades específicas de formación de los empleados públicos.
- Estimular la eficiencia de los empleados públicos con incentivos a la productividad que sean relevantes en la estructura salarial.
- Establecer responsabilidades civiles y penales en las actuaciones abusivas de los cargos directivos y de los empleados públicos.

**4) Nuevas formas de gestión pública.** La OCDE ha sistematizado las reformas en la gestión pública que han realizado en los últimos años algunos países desarrollados, basadas en mecanismos de mercado. Entre éstas se pueden señalar:

- La introducción de precios, tasas y tiques moderadores (genéricamente, copagos) en determinados servicios públicos. Estos mecanismos de participación del ciudadano en el coste de los servicios pretenden atemperar la demanda, propiciando una utilización más racional y sostenible de los servicios públicos. Estos instrumentos deben asegurar, en cualquier caso, el acceso de los ciudadanos de baja renta a los servicios.
- La utilización de vales, bonos o cheques para el pago de determinados servicios públicos, lo que exige que exista un marco de competencia pública o simulada, donde el ciudadano tenga posibilidades de elección y un sistema de información de los índices de calidad de las distintas alternativas, para que esta posibilidad sea efectiva. Si esto se cumple, los vales, bonos y cheques pueden reducir la resistencia al cambio del productor público tradicional, adecuar sus costes y aumentar la calidad de los servicios a las necesidades percibidas por los usuarios.
- Los incentivos a la productividad, que persiguen motivar el desempeño efectivo de la actividad por parte de la organización hacia objetivos predeterminados. Algunos ejemplos de la formulación de estos instrumentos son los contratos programa utilizados en los hospitales.
- La contratación externa, en orden a la reducción de los costes de ciertos servicios, sin perder el control de la provisión por parte de la administración pública, aunque requieren unos costes de supervisión.
- La competencia pública, lo que supone la ruptura del monopolio de producción pública, con la creación de mercados internos, lo que permite obtener información acerca de la actividad y los costes de los servicios públicos.

Evaluación de servicios y políticas. Al no existir un contraste en el mercado sobre la relación entre los beneficios y los costes de los servicios y las políticas, la evaluación de su eficiencia es el mejor instrumento para su valoración, por lo que la normalización de esta práctica se va incorporando a la legislación de los países avanzados y de la Comisión Europea en las políticas que financia. Para ello se propone que la evaluación de los servicios y las políticas sea una obligación periódica, que su realización se encargue a instituciones cualificadas en concurso público y que sus resultados estén disponibles por los ciudadanos.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

La reforma de las administraciones públicas emprendida por el Gobierno de España se inspira en los siguientes principios:

### **A. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y TRANSPARENCIA PÚBLICA: Reducción del déficit y control de las cuentas públicas.**

- Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional, con supresión de entes innecesarios.
- Central de información, para evitar la dispersión de las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica y con los diferentes criterios aplicados a la hora de dar y ofrecer los datos. El objetivo es mejorar la información estadística en manos de la administración y los ciudadanos.

La *Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* constituye el marco de referencia para la consolidación presupuestaria de todas las administraciones públicas, estableciendo que mantendrán una situación de equilibrio estructural, permitiéndose un déficit estructural de hasta el 0,4 % del PIB cuando se lleven a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo. Excepcionalmente, el Estado y las CC.AA. podrán presentar déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria.

Asimismo, la ley establece medidas automáticas de prevención, inexistentes en la anterior legislación, y medidas de corrección para los supuestos de incumplimiento, que van desde multas hasta el envío de delegaciones a la Administración incumplidora.

Adicionalmente, el proyecto de *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas; reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo–; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

La novedad más significativa es que, por primera vez, se dispone de datos mensuales de ejecución presupuestaria de todas las administraciones públicas en términos de Contabilidad Nacional (a excepción de las corporaciones locales, que se publican trimestralmente), lo que facilita el control de las cuentas públicas en todos los niveles de la Administración.

La *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*, que se espera que pueda estar constituida antes de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2014, velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de la Administración.

### **B. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. SUPRESIÓN DE ÓRGANOS Y ENTIDADES DUPLICADAS, INEFICIENTES O NO SOSTENIBLES.**

Dada la necesidad de adaptar las estructuras organizativas a las nuevas exigencias sociales y a las demandas de los ciudadanos, mediante Acuerdo de 26 de octubre de 2012, del Consejo de Ministros, se crea la

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y se constituye la Subcomisión de Administración Institucional, a la que se encomienda *analizar la distinta tipología de entes que la componen, revisar el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes.*

Se debe implantar un esquema integrado de evaluación y supervisión independiente de los organismos públicos, alejado de los intereses de los gestores y con capacidad técnica para aplicar criterios objetivos rigurosos. Este proceso evaluador se extendería tanto a los organismos públicos del sector administrativo, como de los sectores empresarial y fundacional, incluidas las sociedades mercantiles.

El diseño de este nuevo esquema o procedimiento se efectuaría por la Intervención General de la Administración del Estado y las Inspecciones de los Servicios y, antes de su implantación definitiva, se sometería a la consideración y conformidad de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

En el procedimiento de creación de un organismo nuevo se exigirá que la propuesta supere un examen valorativo previo en el que se analizarían, entre otros, los siguientes aspectos que han de ser abordados en la memoria que el Departamento proponente ha de elaborar y presentar:

- La aplicación estricta del principio recogido en el artículo 11.3 de la Ley 30/1992, que requiere un análisis riguroso de si el nuevo ente implica una duplicación de otro existente y, en caso de ser así, si se proponen las consiguientes modificaciones normativas que eliminen o modifiquen la entidad preexistente, para evitar la duplicidad. Este examen deberá alcanzar a los órganos con competencias concurrentes en el mismo ámbito territorial, aunque pertenezcan a otras administraciones públicas, de modo que la propuesta de constitución del organismo deberá justificar su creación detallando las razones para desechar otras alternativas de utilización de entes ya existentes.
- La identificación de las tareas que justifiquen una descentralización externa.
- La justificación de la intervención pública en el área de actividad de que se trate.
- Los objetivos a alcanzar con su creación, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales.
- Las consecuencias organizativas derivadas de su creación: el rango orgánico de sus órganos directivos y los recursos humanos necesarios. En especial, las previsiones máximas de plantilla de personal, el marco de actuación en gestión de recursos humanos y las retribuciones del personal, indicándose el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.
- Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que se refiere a la exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo.
- Las consecuencias económico-financieras y un plan de actuación que asegure la sostenibilidad de las funciones a desempeñar.
- La fijación de criterios de eficiencia e indicadores que permitan una posterior evaluación de costes y beneficios, incluidos, los derivados del control, los efectos sobre la coordinación, el impacto en los recursos humanos, la eficacia y flexibilidad en la aplicación de las tareas contratadas, la eficiencia económica en la aplicación de las tareas, la simplificación de los procedimientos utilizados, la proximidad de la actividad contratada a los beneficiarios finales, etc.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

- El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.

*Regulación, coordinación e integración del Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE) y de los inventarios de entes de los sectores autonómico y local.*

Es preciso lograr la coordinación de los datos del INVESPE con los de los inventarios de los entes autonómicos y locales. La finalidad de esta coordinación, que podría incluso llegar al uso compartido de bases de datos, es doble: permitir que las diferentes administraciones conozcan de forma completa y segura la forma en que se organizan los servicios públicos en otras administraciones, y las funciones exactas que desarrollan, sobre todo cuando inciden en sus competencias propias, así como disponer y ofrecer a los ciudadanos una información completa sobre los entes públicos existentes y su actividad efectiva, a fin de que pueda conocerse el coste de los servicios prestados y valorarse su eficacia y rentabilidad social.

A partir de un análisis pormenorizado de su actividad, pueden distinguirse diferentes realidades dentro de las sociedades mercantiles:

1. Un primer grupo de sociedades que se desenvuelven en el mercado como auténticas sociedades, pero que es muy reducido. Un claro ejemplo es Paradores Nacionales, que actúa como una verdadera empresa hotelera en el mercado y en competencia con otras del sector que ofertan servicios equiparables.
2. Un segundo tipo son las que actúan como medio propio de las administraciones públicas en el mercado. El ejemplo más característico es TRAGSA, que interviene como un característico medio propio de la Administración del Estado. Aunque, ciertamente, la propia legislación comunitaria le permite tan sólo competir con otras empresas del sector en un pequeño porcentaje para no distorsionar el principio de competencia.
3. Un tercer tipo de sociedades son las que no tienen una posición real de sociedad mercantil en el tráfico jurídico mercantil. Por ello, constituyen un supuesto imprevisto, ya que es dudoso que su objeto social justifique su desenvolvimiento como sociedad mercantil. Ejemplos de este último tipo de sociedad pueden ser Acción Cultural en el Exterior o SEIASA. En estos casos parece justificar la existencia de la sociedad la agilidad que esta forma le proporciona para el desarrollo de sus funciones y, en especial, en el ámbito de las condiciones laborales.

Es necesaria una revisión en el sector público empresarial a partir de la idea de que su reestructuración no solamente es deseable en términos de racionalidad y eficiencia, sino que resulta imperativa en un momento de fuerte crisis económica. Por ello, el Gobierno tiene previsto aprobar un nuevo Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional.

Para reducir las estructuras administrativas y racionalizar los gastos de personal y los gastos corrientes de las administraciones públicas, se adoptan medidas en materia de empleo público y otras medidas de racionalización y reestructuración del sector público:

### **a) Eliminación de duplicidades con las comunidades autónomas.**

Las comunidades autónomas deben ser más eficientes, reduciendo o eliminando dependencias y órganos administrativos, para poder seguir prestando el mismo servicio, con igual o mejor calidad, a menor coste.

Para ello es preciso reforzar los mecanismos de planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

ámbitos en los que, pese a no detectarse la existencia de duplicidades en sentido estricto, concurren competencias sectoriales y territoriales.

El Gobierno plantea 118 medidas, 7 de carácter horizontal y 111 de carácter sectorial. La idea es reforzar la planificación conjunta o de gestión integrada en aquellos ámbitos en los que concurren competencias, así como integrar las bases de datos a nivel estatal. Además, se plantea que los órganos estatales asuman funciones realizadas por los regionales: agencias de meteorología, agencias de protección de datos, tribunales de cuentas y órganos de defensa de la competencia. El Gobierno prevé la elaboración de un *Manual de racionalización y eliminación de duplicidades, que permita seguir suprimiéndolas y prevenir su aparición en el futuro.*

### **b) Racionalización de la Administración institucional y del sector público empresarial y fundacional.**

El objetivo es reorganizar los entes públicos por completo. No sólo en número, sino en forma, estructura jurídica y organización interna. Ya en marzo de 2012, el Gobierno aprobó un Plan de Reestructuración que afectó a 86 sociedades estatales. Ahora, la idea es que una nueva ley de régimen jurídico de las administraciones públicas fije los criterios de cada tipo de ente, su sistema de control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal.

La creación de cualquier organismo o entidad pública deberá ir acompañada de una justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, y los medios humanos, materiales y financieros de que va a disponer para desempeñar su función, lo que será evaluado periódicamente, de modo que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción.

Del análisis de la situación actual, se plantean las siguientes medidas:

1. Organismos autónomos que se suprimen, fusionan o integran en la organización departamental correspondiente.
2. Organismos autónomos que asumen las funciones y medios de un Centro directivo adscrito, hasta el momento, a la organización departamental.
3. Consorcios y fundaciones que se suprimen.

### **c) Reforma local.**

Con la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de competencias impropias a criterios de eficiencia, lo que supondrá un elevado ahorro. Se clarifican, por primera vez, las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y *competencias impropias*, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y se establece un periodo transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad. Respecto a las competencias de educación, se estará a lo que dispongan las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las haciendas locales. Ambas serán exclusivas de las comunidades autónomas.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

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

Seis grandes apartados recogen los principales cambios que se buscan:

- **Medidas de empleo público:** Además de lo ya aprobado, en cuanto a congelación de la reposición del nuevo personal, el informe de la CORA prevé novedades en determinación del régimen del personal, elaboración de catálogos del cuerpo de personal, reconsideración de personal eventual, diseño de herramientas de medición de cargas de trabajo, mecanismos para la evaluación del desempeño, articulación de mecanismos de movilidad.
- **Implantación de un sistema de medición de eficiencia,** controlable vía web, donde se publicará el tiempo de tramitación de los procedimientos.
- **Nuevo procedimiento de elaboración de los Presupuestos Generales,** mediante el presupuesto de base cero, planteando la gestión óptima del suministro o servicio, de modo que ya no se fije el presupuesto en función de lo ejecutado el año anterior y la variación adicional que proceda, sino en función de la partida que realmente se necesite gastar en cada ejercicio.
- **Ley de impulso de la factura electrónica.**
- **Gestión de servicios y medios comunes** para obtener economías de escala, utilizando los medios informáticos, inmuebles, tesorería, contratación, notificaciones, parques móviles, imprentas y medios aéreos y marítimos disponibles.
- **Reforma de la Ley de subvenciones.**

### D. UNA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y DE LAS EMPRESAS.

Todas las medidas persiguen la simplificación de los trámites y procedimientos, así como la eliminación de cargas y la facilidad de acceso a la información de quienes se relacionan con el sector público:

- **Ley de garantía de la unidad de mercado,** que persigue la simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes comunidades autónomas y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional. Incluye el Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios y la Ley de apoyo al emprendedor y su internacionalización.
- **Codificación del derecho.** Pretende facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar la existencia de legislación dispersa. Comenzará con una fase piloto y se invitará a las CCAA a que se sumen a la propuesta.
- **Ley de deuda comercial.** Todas las administraciones tendrán un plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores que garantice el pago medio en 30 días.
- **Manual de reducción de cargas,** para mejorar la regulación de la Administración General del Estado al que deberán ajustarse cada uno de los ministerios para presentar proyectos de reducción de cargas.
- **Grandes proyectos de simplificación** y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico, la autorización ambiental integrada, la gestión de residuos, los procedimientos de evaluación ambiental y la responsabilidad ambiental. El alcance de

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

las medidas que se adopten en este terreno es muy significativo por afectar tanto a la Administración General del Estado como al resto de las administraciones públicas, y vincularse estrechamente con el principio de unidad de mercado.

- **Impulso de la administración electrónica.** Se propone la potenciación del registro electrónico de apoderamiento, la plataforma de intermediación de datos, o el sistema de subastas electrónicas. También incluye medidas, como la implantación del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)<sup>4</sup>, la extensión de la presentación electrónica de declaraciones y otros documentos o la receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud.
- **Apoyo a las empresas y a la inversión,** mediante una plataforma única de contratación del sector público, la simplificación administrativa en la contratación y los trámites para la apertura de una empresa. Se incluye el proyecto de simplificación administrativa *Emprende En Tres* y *la Ley de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización*.
- **Atención al ciudadano,** mediante el establecimiento de un punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las administraciones públicas. También el desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social. Asimismo, creación de un portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo y un BOE a la carta con alertas personalizadas, entre otras medidas.

### **Coherencia territorial.**

A lo largo de tres décadas de autonomía, el Gobierno de Aragón ha definido y aplicado múltiples iniciativas de desarrollo territorial.

El planeamiento territorial y urbanístico ha de ser coherente con las estrategias y decisiones que se adopten por las administraciones públicas de un ámbito territorial superior. Es preciso promover acuerdos entre las distintas administraciones públicas, mejorando la coordinación y la cooperación en las escalas vertical y horizontal de las administraciones, promoviendo pactos y acuerdos para las cuestiones transcendentales que afectan al territorio.

Es necesario mejorar la coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y el Gobierno de Aragón, así como crear mecanismos técnicos de apoyo a los entes locales para reforzar o coadyuvar en la labor desarrollada por las comarcas y las diputaciones provinciales, considerando la limitada capacidad de la mayoría de los gobiernos locales para acometer iniciativas, planes, programas y proyectos.

Es preciso alcanzar un consenso básico sobre el modelo territorial para Aragón en 2025, que no dependa del ciclo político, y que sea capaz de orientar y, en su caso, vincular, el planeamiento territorial de escala sub-regional y sectorial.

En los próximos años, la política territorial del Gobierno de Aragón vendrá condicionada, en primer lugar, por los compromisos de consolidación fiscal y las reformas estructurales. En el ámbito de lo público, deben tener preeminencia, entre otros:

- Los criterios de economía y de eficiencia, lo que constituye un mandato constitucional.
- El principio de rendición de cuentas de las actuaciones del sector público.
- La evaluación de las políticas públicas.

(4) El Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE, es un **organismo autónomo** de la Administración General del Estado, adscrito actualmente al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la Política de Empleo, en el marco de lo establecido en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

Si bien es necesario el mantenimiento de políticas de redistribución personal y territorial de la renta en el seno de la UE y, más aún, del Estado español, a través de transferencias corrientes (pensiones, desempleo) y de capital (inversiones) y de la financiación a las administraciones territoriales aragonesas, el exceso de gasto sobre la generación de rentas no puede ya mantenerse en el tiempo.

Estos mecanismos redistributivos están perdiendo intensidad y, como consecuencia de ello, será cada vez más necesario que la demanda regional esté soportada, en su práctica totalidad, por la generación de rentas en Aragón. Además, el elevado volumen de deuda, exigirá destinar a su amortización una cantidad de recursos significativos en los próximos años. En consecuencia, la corrección del desequilibrio entre renta y gasto exigirá en los próximos años un aumento de la producción y una disminución del gasto. Dadas las restricciones para que aumente significativamente la producción en los próximos años, la moderación del gasto es inevitable.

### ***Ajuste del sector público.***

Es necesaria una reforma que ajuste la dotación del personal empleado a las necesidades reales de trabajo. Esta reforma exige previamente una evaluación de las necesidades de empleo de cada departamento y servicio, que determine las necesidades específicas y la posible estacionalidad del trabajo para identificar las plantillas óptimas. Frente a la rigidez de la relación de puestos de trabajo, las necesidades cambiantes de una sociedad en permanente transformación requieren mayor flexibilidad y movilidad en el empleo, para adaptar la oferta de servicios públicos a la demanda en cada momento.

### ***Políticas de competitividad.***

La austeridad es una condición necesaria para la recuperación económica, pero no suficiente, porque sin crecimiento no se podrán pagar las deudas, y para crecer se requiere capacidad de producción y demanda. Dado que esta última se encuentra lastrada internamente (paro, endeudamiento, restricciones crediticias, desconfianza), la exportación es una necesidad perentoria de nuestra producción, y para ello es necesario aumentar la capacidad competitiva del sistema productivo aragonés, incluso también para mantener la fidelidad de la demanda interna, frente a la creciente competencia internacional en múltiples sectores.

La competitividad es la capacidad de una empresa o un territorio para mantener ventajas frente a los competidores a lo largo del tiempo. Para bienes y servicios estandarizados, la competitividad viene determinada por los precios relativos y, en algunos casos, por la imagen de marca, pero, estructuralmente, las mejoras competitivas vendrán determinadas por la innovación basada en la calidad de los factores de producción y aplicadas por las empresas y el entorno de las empresas, incluyendo las regulaciones, así como el funcionamiento de las instituciones públicas o los incentivos sociales al emprendimiento.

Por ello, los poderes públicos, y singularmente el autonómico, deben velar por el buen funcionamiento de las instituciones. Ello debe propiciar la intervención del sector público para corregir los fallos del mercado y proveer los bienes y servicios públicos a los que aspiran la mayoría de los ciudadanos. Pero han de evitarse los excesos de intervención, en los que justificaciones parciales provocan intervenciones de la Administración que generan mayores perturbaciones en los mercados que los problemas que solucionan.

El apoyo público a las empresas se ha venido identificando con la política de subvenciones y otros instrumentos financieros. Es necesario evaluar dichas ayudas y limitarlas a las actividades que generan externalidades positivas, como las empresas motoras, las actividades de innovación, la apertura de nuevos mercados, etc.

Además del necesario ajuste, las administraciones públicas deben abordar su reorganización para contribuir a la competitividad, mejorando su calidad y eficiencia, para lo que se plantean las siguientes líneas

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

de actuación:

- Transparencia en la gestión pública.
- Adaptar la normativa y práctica de la gestión pública a los mejores estándares europeos.
- Profesionalizar la función pública.
- Aplicar las formas de gestión pública generalizadas en los países más desarrollados.
- Evaluación obligatoria, pública e independiente, de las políticas y los servicios públicos.

Respecto a las políticas de empleo y capital humano, es preciso rediseñar el INAEM, evaluar con rigor las políticas de formación y replantear el mapa de la formación profesional y de la educación universitaria, entre otras actuaciones.

### **Utilización racional del patrimonio inmobiliario público.**

El Programa Nacional de Reformas (PNR) 2012 aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2012, se refiere al Plan Integral de Gestión del Patrimonio Inmobiliario de la AGE, señalando que, a lo largo de 2012, se aprobaría dicho Plan Integral que definiría los criterios homogéneos de valoración de bienes, gestión de activos, ocupación de espacios y planificación de proyectos, de obras y de servicios generales de mantenimiento y conservación.

En el marco del Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario Estatal 2012-2020 (PRPIE), iniciado como consecuencia de las medidas de austeridad y consolidación fiscal puestas en marcha por el Gobierno a lo largo del desarrollo del PNR, se constituyó el 8 de mayo de 2012 la denominada Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales (CCFAIP) por dos razones fundamentales: la necesidad de que desde el sector público se transmita confianza y credibilidad, y la necesidad de ir más allá de los planteamientos tradicionales en términos de ahorro y proponer un cambio en profundidad del modelo de gestión del patrimonio inmobiliario del Estado.

El pleno de la CCFAIP ha establecido cinco líneas prioritarias:

1. Elaboración de un diagnóstico preciso de la situación actual del patrimonio inmobiliario, apoyado en la aplicación denominada Sistema de Información para la Gestión Inmobiliaria (SIGIE).
2. Reducción de arrendamientos, tanto en precio como en superficie, de los actuales o nuevos que se propongan.
3. Optimización de la ocupación de espacios mediante la reducción de la ratio de ocupación de superficie por efectivo, que deberá acercarse más al utilizado por la empresa privada.
4. Incremento de ingresos públicos con la enajenación u ocupación de inmuebles ociosos. Estudio particular de los suelos rústicos.
5. Construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo: se estudiarán aquellas operaciones que estén vinculadas con grandes ahorros de costes y obtención de ingresos.

### **9.3.2. Régimen jurídico del territorio.**

La seguridad jurídica y la simplicidad se han visto afectadas por los cambios profundos en la distribución de las competencias entre las administraciones públicas. Por ello, en el marco del programa para garantizar la unidad de mercado, además de la aprobación del anteproyecto de *Ley de garantía de unidad de mercado*,

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

el Gobierno de España ha puesto en marcha un *Plan de racionalización normativa* con objeto de analizar la regulación que afecta a cada sector, con la finalidad de adaptarla a los principios y disposiciones de la futura ley. Hasta la fecha, los ministerios han detectado 5.800 normas de 28 sectores económicos que podrían estar afectando a la unidad de mercado.

Además de la existencia de legislación duplicada, existen otros motivos que reducen la comprensión y la seguridad jurídica de los textos legislativos, tales como la *mezcolanza legal*, incluyendo en las disposiciones adicionales normas que nada tienen que ver con la regulación de que trata una ley o decreto; la ausencia de una lista exhaustiva de los artículos y leyes que deroga la nueva regulación (que modifica o reforma) en el momento de su aprobación (un número creciente de nuevas leyes y reglamentos tiende a utilizar la fórmula de *todas las normas anteriores que sean contrarias a la promulgada quedan revocadas en lo sucesivo*).

Lógicamente, todo este entramado regulador no hace sino incrementar los costes para los ciudadanos y las empresas, e incrementa la carga administrativa sobre éstas.

La *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* contiene una revisión y simplificación normativa y establece la necesidad de que las administraciones públicas lleven a cabo una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos. Para ello, se insta a las administraciones públicas a efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido.

Asimismo, la ley encomienda a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes la elaboración de un *Plan de Calidad y Simplificación Normativa* y la coordinación del proceso de revisión y simplificación normativa, respecto del resto de departamentos ministeriales.

Con objeto de abordar cuanto antes el proceso de revisión y simplificación normativa, es preciso establecer un orden de prelación, atendiendo a su mayor o menor impacto sobre ciudadanos y empresas.

La *Ley de garantía de la unidad de mercado* tiene por objeto facilitar el libre establecimiento y la libre circulación de operadores en todo el territorio nacional. A través de esta ley, se establece un marco riguroso para una buena regulación, basado en los principios de necesidad y proporcionalidad, a observar por todas las administraciones públicas en la regulación de las actividades económicas. Consta de tres bloques básicos:

- Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, que deben respetar todas las disposiciones y actos de las administraciones públicas:
  - Principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las diferentes administraciones o autoridades competentes.
  - Principio de no discriminación.
  - Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de todas las administraciones y autoridades competentes con el objeto de utilizar los medios de intervención menos restrictivos para no desincentivar la actividad.
  - Principio de simplificación de cargas para garantizar que la intervención proveniente de las distintas administraciones no genere un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias administraciones en el procedimiento sea neutral para el operador.
  - Principio de cooperación y confianza mutua para tener un marco regulatorio eficiente y para el re-

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

conocimiento recíproco de las respectivas actuaciones.

- Principio de transparencia, en línea con otras reformas, para la detección temprana de obstáculos a la unidad de mercado.
- Cooperación institucional para eliminar trabas, asegurar que no se establezcan nuevos obstáculos y para una adecuada supervisión.
  - Se regulan los mecanismos de cooperación e intercambio de información entre autoridades para la supervisión de los operadores.
  - Se establecen mecanismos de coordinación ex-ante (intercambio de información sobre proyectos normativos para análisis desde la perspectiva de la unidad de mercado).
  - Se establece un mandato para el análisis permanente y simplificación del marco regulatorio existente para las actividades económicas a través de las conferencias sectoriales con participación de todos los niveles de la administración.
- Nuevo modelo de regulación basado en los principios de garantía del libre establecimiento y circulación.
- Las administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) sólo podrán imponer una autorización al acceso o ejercicio de cualquier actividad económica:
  - a) Cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y sea proporcionado.
  - b) Cuando, por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado y, por tanto, deba garantizarse la competencia ex ante a través de un procedimiento de concurrencia competitiva.
  - c) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales.
- Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.
- Se enumera una serie de actuaciones que se considera que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios de la ley, entre los que destacan:
  - Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador.
  - Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.

- Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión.
  - Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de origen.
  - Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones.
  - Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.
  - Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.
- Mecanismos ágiles de resolución de los problemas de los operadores con la Administración a través de dos vías fundamentales, en las que se prevé la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para asegurar un enfoque de eficiencia económica:
    - Posibilidad de interponer una reclamación ante la autoridad competente e inicio de un procedimiento de consultas con otras autoridades durante 15 días, durante los cuales se intentará poner fin al problema de forma amistosa.
    - En caso de que la traba no sea eliminada de forma amistosa, se introduce un procedimiento judicial sumario, con plazos muy cortos, a través del cual el operador puede obtener la suspensión inmediata del acto o disposición.

Para la adaptación de la normativa vigente a la Ley de garantía de la unidad de mercado, por parte de todas las administraciones públicas, ya ha comenzado a aplicarse el *Plan de racionalización normativa*, que consta de los siguientes hitos:

### Fase de identificación de la normativa.

Se han identificado más de 5.000 normas que afectan a los diferentes sectores. Toda esta información ha sido sistematizada y volcada a una base de datos. El ejercicio de identificación, que se ha dado por finalizado oficialmente en abril de 2013, permanecerá en constante actualización para garantizar una identificación amplia y ambiciosa. El número de normas identificadas puede, por tanto, incrementarse.

### Fase de evaluación de la normativa.

Para el proceso de evaluación de la normativa identificada, se ha elaborado un cuestionario de evaluación, de conformidad con los principios de unidad de mercado y buena regulación económica contenidos en el anteproyecto de ley. El objetivo de este cuestionario es revisar que todos los medios de intervención y requisitos que se imponen a los operadores suponen el menor coste posible siguiendo los principios de necesidad y proporcionalidad. El cuestionario se ha incluido en la base de datos de la normativa identificada para que los distintos ministerios puedan proceder a la evaluación normativa *on line*. Los ministerios han comenzado a evaluar su normativa y el proceso se abrirá voluntariamente a las comunidades autónomas que quieran comenzar la evaluación antes de la aprobación de la ley.

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

### Fase de modificación de la normativa.

En el caso en que se detecte la necesidad de modificar alguna disposición, en el anteproyecto de ley se prevé su adaptación en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor.

Los resultados de la simulación del impacto económico de esta iniciativa muestran un crecimiento adicional del PIB del 1,54% a largo plazo, sobre el nivel que tendría de no adoptar esta medida, y una reducción de las cargas administrativas del 35%.

Aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad a los medios de intervención de los municipios.

Entre los objetivos de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, se encuentra la clarificación de las competencias locales, así como garantizar que los medios de intervención utilizados por los municipios no distorsionan de forma innecesaria o desproporcionada la actividad económica.

- En este sentido, los supuestos en los que una actividad puede someterse a licencia o control preventivo por parte de los municipios se limitan a aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada.
- Además, se garantiza que las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas sólo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico-artístico. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:
  - La potencia eléctrica o energética de la instalación.
  - La capacidad o aforo de la instalación.
  - La contaminación acústica.
  - La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.
  - La existencia de materiales inflamables o contaminantes.
  - Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico-artístico.
- En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.

La Ordenanza-tipo en elaboración conjunta con la Federación Española de Municipios y Provincias favorecería la aplicación de esta normativa entre las entidades locales. Además, la Comisión Local para la Mejora de la Regulación, constituida por los 28 ayuntamientos de mayor población y el Ministerio de Economía y Competitividad están cooperando para poner en común la aplicación de estos principios, fomentando las buenas prácticas de regulación.

## **9.4. Análisis DAFO.**

### **9.4.1. Organización político administrativa.**

#### **Debilidades.**

- Insuficiencias en la cooperación entre las administraciones locales y entre éstas y la administración autonómica.
- Necesidad de una mayor cooperación en el ámbito del espacio metropolitano de Zaragoza.
- Retraso en la aplicación de instrumentos de planeamiento territorial integrado de escala supra-municipal.
- Deficiencias en los sistemas de financiación de las administraciones locales.

#### **Amenazas.**

- Riesgo de que, en un escenario económico desfavorable, se impongan acciones sectoriales poco coordinadas.
- Riesgo, en cuanto a la ausencia de cooperación municipal, en el desarrollo de acciones territoriales estratégicas.
- Políticas excesivamente coyunturales y de escasa visión a medio y largo plazo.
- Dificultad en la búsqueda de fórmulas superadoras del excesivo minifundismo institucional.
- Falta de credibilidad de las acciones en materia de participación pública.
- El gasto público en las políticas sociales (sanidad, educación y protección social) tiende a aumentar de forma más intensa que la población y el crecimiento económico, por lo que aumentará su participación en el PIB.

#### **Fortalezas.**

- Existencia de órganos de cooperación horizontal entre municipios (comarcas, consorcios, etc.)
- Existencia de instrumentos financieros de cooperación territorial.
- Tradición en la consecución de acuerdos entre actores políticos, económicos y sociales.

#### **Oportunidades.**

- Racionalización de la Administración institucional y del sector público empresarial y fundacional, supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles.
- Eliminación de duplicidades e ineficiencias que impiden que se haga plenamente efectivo el principio Una Administración, una competencia.
- Racionalización y sostenibilidad de la Administración local, eliminando duplicidades y competencias impropias para ajustarla a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: Asignar a las diputaciones provinciales unas competencias limitadas e integrar la administración municipal de reducido tamaño en la administración comarcal, que también ha de concretar y limitar sus competencias.
- Implantación de la disciplina presupuestaria para la reducción del déficit público y la transparencia en el control de las cuentas públicas, a través de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.
- Mejora de la eficiencia de las administraciones públicas, mediante la implantación de la administración

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

electrónica, la profesionalización de la función pública y la evaluación obligatoria, pública de sistemas de medición de eficiencia: Ajuste del empleo público, tras una evaluación de las necesidades de cada departamento, y dotarle de flexibilidad y movilidad, para adaptar la oferta de servicios públicos a la demanda.

- Mejora de la atención al ciudadano, mediante la oficina electrónica de información.
- Reforma en profundidad del sector público empresarial.
- Instar la reforma del actual sistema de financiación autonómica y de las entidades locales, dando mayor peso relativo a la baja densidad de población, el envejecimiento y a la dispersión de los asentamientos.
- Garantizar la sostenibilidad de las políticas sociales, adecuándolas a las posibilidades reales de financiación, aumentando su eficiencia, limitando las prestaciones no básicas y generalizando las tasas para los servicios públicos cuyos beneficiarios sean identificables, lo que permitirá discriminar en favor de los más necesitados.

### 9.4.2. Régimen jurídico del territorio.

#### Debilidades

- Retraso en la aplicación de instrumentos de planeamiento territorial integrado de escala supra-municipal.
- Insuficiencias en la cooperación entre las administraciones locales y entre éstas y la administración autonómica.
- Marco legal excesivamente denso en materia de urbanismo y territorio.
- Deficiencias en los sistemas de financiación de las administraciones locales.
- Necesidad de una mayor cooperación en el ámbito del espacio metropolitano de Zaragoza.

#### Amenazas

- Riesgo de que se impongan acciones sectoriales poco coordinadas.
- Riesgo, en cuanto a la ausencia de cooperación municipal, en el desarrollo de acciones territoriales estratégicas.
- Políticas excesivamente coyunturales y de escasa visión a medio y largo plazo.
- Falta de credibilidad de las acciones en materia de participación pública.
- Dificultad en la búsqueda de fórmulas superadoras del excesivo minifundismo institucional.

#### Fortalezas

- Existencia de órganos de cooperación horizontal entre municipios (comarcas, consorcios, etc.)
- Existencia de instrumentos financieros de cooperación territorial.
- Tradición en la consecución de acuerdos entre actores políticos, económicos y sociales.

#### Oportunidades

- Aprovechar las TIC para mejorar los canales de participación.
- Coyuntura favorable para la aplicación de los instrumentos de ordenación del territorio.
- Liderazgo del Gobierno de Aragón en la coordinación de los proyectos de interés general y las iniciativas de los actores económicos y sociales.
- Codificación del derecho, facilitando a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar la existencia de legislación dispersa.
- Simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas

---

## 9. GOBERNANZA: ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y RÉGIMEN JURÍDICO DEL TERRITORIO

---

en las distintas comunidades autónomas y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional, mediante la puesta en marcha de la Ley de garantía de la unidad de mercado.

### 9.5. Objetivos generales.

- *Mejorar la gobernanza del territorio, mediante la coordinación y cooperación de las administraciones públicas, proponiendo nuevos modos de gestión territorial y fomentando la colaboración con las comunidades y regiones vecinas.*
- *Compatibilizar los distintos regímenes jurídicos con efectos sobre el uso y transformación del territorio, de modo que no se produzcan contradicciones en su aplicación.*