

# LA DIMENSIÓN DEL ESTADO Y DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA

AUGUSTO AGUILAR CALAHORRO \*

## SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN: UNA REFLEXIÓN INICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y LA CONSTITUCIÓN
2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE AFECTAN AL SECTOR PÚBLICO: LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL Y DEMOCRÁTICA DE DERECHO
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SECTOR PÚBLICO
4. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO
5. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON LOS FINES CONSTITUCIONALES QUE VINCULAN A LOS PODERES PÚBLICOS, DERECHOS SOCIALES Y MANDATOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD PRESTACIONAL DEL ESTADO
6. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN
7. REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO PREVIAS A LA CRISIS
8. PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO PROMOVIDOS A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA
9. VALORACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL: ALGUNAS PROPUESTAS

## 1. INTRODUCCIÓN: UNA REFLEXIÓN INICIAL SOBRE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA Y LA CONSTITUCIÓN

Hoy día la crisis económica y financiera por la que atraviesa Europa ha puesto en jaque la estructura del Estado social y democrático de Derecho. En España, la alarmante situación económica ha conducido a la idea generalizada de la necesidad de encaminar reformas, especialmente en el ámbito de la Administración pública. Los principales argumentos de estas refor-

\* Profesor de Derecho constitucional. Universidad de Granada.

mas se centran en la necesidad de evitar duplicidades en el cumplimiento de la función pública y rebajar el volumen de las Administraciones para dar respuestas a las necesidades sociales de un modo más eficaz y al menor coste posible. A nadie se le escapa la necesidad de mejorar la eficiencia de la Administración, pero las reformas planteadas hasta ahora parecen deudoras exclusivamente de las decisiones unilaterales del Eurogrupo y el BCE que imponen políticas de austeridad y ajustes centradas exclusivamente en la reducción del déficit público <sup>1</sup>.

La intención de este trabajo es analizar la evolución y situación de la Administración pública española desde la perspectiva de los principios establecidos por la Constitución. Por ello, de manera descriptiva, se expondrán a continuación algunas consideraciones sobre la estructura institucional de la Administración y la configuración del gasto público. Se trata aquí, exclusivamente, de aportar elementos que permitan una reflexión posterior, más amplia, sobre la compatibilidad entre los mandatos constitucionales y las reformas emprendidas en época de crisis.

### **Administración pública española y Constitución normativa**

La perspectiva con la que abarcamos este estudio tiene una fundamentación constitucional, no económica. Por ello debemos partir de que cualquier intento de reforma de la Administración Pública (AP) debería basarse en encontrar adecuada cobertura en el modelo concretado en el orden constitucional <sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Para una crítica a las decisiones tomadas recientemente por el Eurogrupo y el BCE en perspectiva constitucional me remito a F. BALAGUER CALLEJÓN, «Crisi economica e crisi costituzionale in Europa», publicado en B. ANDÓ y F. VECCHIO, *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, CEDAM, Pádua, 2012, 333-352. Igualmente «European Identity, Citizenship and the Model of Integration», publicado en *Citizenship and Solidarity in the European Union - from the Charter of Fundamental Rights to the crisis, the state of the art*, PIE - Peter Lang SA - Éditions scientifiques internationales, Bruxelles, 2013.

<sup>2</sup> L. PAREJO ALFONSO, *Estado Social y Administración pública, los postulados constitucionales de la reforma administrativa*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 21 y 22.

El Derecho administrativo, y la Administración como objeto de éste, han sido entendidas tradicionalmente como «Derecho constitucional concretizado»<sup>3</sup>, por lo que una parte importante de toda reforma de la Administración «reside ciertamente en la imperatividad de la eliminación de toda discrepancia entre el orden constitucional y el estatuto orgánico y de funcionamiento de la Administración»<sup>4</sup>. Esta conexión entre la regulación de la Administración y el marco constitucional es fruto de la evolución del Derecho público a lo largo de varios siglos.

Partiendo del viejo «adagio» según el cual «el Derecho constitucional pasa, el Derecho administrativo permanece»<sup>5</sup>, observamos una primera vinculación entre el orden constitucional y la Administración, vínculo que aludía a la imperatividad y concreción de los actos del ejecutivo y de la Administración en contraposición al carácter declarativo y principal de las primeras cartas constitucionales del siglo XIX, siglo en el que comenzó la teorización del sector público actual. El estudio del tridente Constitución-Estado-Administración se convirtió pronto en el laboratorio de la teoría y dogmática del Derecho público. El constitucionalismo y la evolución de la Administración Pública han caminado de la mano desde entonces<sup>6</sup>. La evolución hacia la normatividad de los textos constitucionales en Europa y su supremacía constituyeron un punto de inflexión en la relación entre Admi-

<sup>3</sup> F. WERNER, *Verwaltungsrecht als Konkretisiertes Verfassungsrecht*, «DVBI», 1959, p. 257 y ss.

<sup>4</sup> Aunque tal y como afirma LUCIANO PAREJO existe una «indudable dependencia del orden constitucional de la reforma administrativa» sin embargo, parafraseando a Carl HERMANN ULE («Verwaltungsreform als Verfassungsvollzug» en *Verwaltung und Verwaltungsgerichtbarkeit*, Ed. Carl Heymanns Verlag KG, Köhl, Berlín, Bonn, München, 1979, pp. 386-387) existe una imposibilidad de realizar «una reducción causal de esa reforma a dicha dependencia». L. PAREJO ALFONSO, *Estado Social y Administración pública*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>5</sup> O. MAYER, *Prólogo*, «Deutsches Verwaltungsrecht», 3.<sup>a</sup> Ed.

<sup>6</sup> Siguiendo a Sánchez Agesta, es en este siglo en que la idea de fomento convierte a la Administración del Estado en «árbol frondoso de servicios». L. SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, 4.<sup>a</sup> Ed., pp. 15-39.

nistración y Constitución. A partir de ese momento, la Constitución, se convirtió en el marco de desarrollo de la Administración, marcando sus objetivos, principios y límites<sup>7</sup>.

Las Constituciones normativas surgidas tras la segunda posguerra mundial decantaron esta relación en el paradigma del Estado Social y Democrático de Derecho de nuestros días. Su carácter supremo se expresa hoy, entre otras disposiciones, en el art. 9 de la Constitución Española (CE) de 1978 en cuyo primer apartado dispone: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». El apartado 2 de este mismo artículo establece la razón de la existencia de la Administración y los poderes públicos en el tipo de Estado social y democrático de Derecho: «la necesidad de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». La CE señala así, por tanto, los objetivos y el marco en el que se debe desarrollar la actuación de la Administración pública.

Pese a que a priori podría considerarse que el viejo «adagio» del que partimos ha sido superado, en momentos de crisis económica como los que estamos viviendo, vuelve a encarnar una metodología sugerente para reflexionar sobre la relación actual del binomio Constitución-Administración pública española.

A fecha de 2013, el «miedo patológico» a la reforma constitucional de nuestro país ha provocado serias dificultades para sostener que la Administración pública se sujeta al marco establecido en la Norma Fundamental. Si la Constitución «permanece» inalterada en el tiempo, ante la evolución y los cambios políticos y sociales, la Administración, en cambio, ha debido avanzar y renovarse por su cuenta y riesgo ante los nuevos retos de la sociedad española desde 1978. En este sentido puede decirse que se ha ampliado la distancia entre una y otra, así como sus incongruencias. Piénsese simple-

<sup>7</sup> Me remito a la clásica obra de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, reeditada en Civitas, 2006.

mente en el crecimiento continuo de las Administraciones autonómicas españolas y el silencio constitucional al respecto, especialmente después de las recientes reformas estatutarias. O piénsese en la evolución de la integración europea y su influencia en el sistema de las administraciones públicas de los Estados miembros. Ciertamente podríamos decir que la petrificación de nuestra Constitución suscita la imagen de un sólido monolito de piedra que poco a poco se va alejando en la distancia, mientras que la Administración camina tratando de mantenerse en el presente, tratando de adecuarse a las nuevas situaciones sociales, políticas y económicas. «El Derecho constitucional pasa, el Derecho administrativo permanece».

Esta reflexión sugiere la necesidad de repensar el sentido de las escasísimas reformas constitucionales realizadas. La primera, en 1992, como una exigencia constitucional para la ratificación del Tratado de Maastricht que, como se sabe, no tuvo posteriores pretensiones de adecuación del marco constitucional a la nueva realidad europea, pero que representó un cambio sustantivo profundo en la base de nuestro sistema de Derecho Público, la ampliación del sufragio pasivo en el ámbito local. La segunda, en 2011, reformó el art. 135 CE, constitucionalizando el principio de estabilidad presupuestaria y estableciendo límites a la emisión de deuda pública así como garantías de su pago, como expresión de la cesión de soberanía realizada en el ámbito monetario por España a organismos supranacionales (el BCE). Esta última reforma, conforme a la exposición de motivos de la ley orgánica de 27 de septiembre de 2011, se presenta como una garantía de un «valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social (...) y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos». Sin embargo, no son pocos en doctrina los que resaltan que la adecuación del texto constitucional se ha plegado a las demandas de los mercados de deuda pública, se ha desarrollado en abuso del principio democrático y justifica constitucionalmente la reducción del déficit en detrimento, obviamente, de las políticas sociales<sup>8</sup>: del Estado social.

<sup>8</sup> Me remito en sentido genérico a los estudios realizados en el número monográfico de la revista *Teoría y Realidad constitucional*, n. 29, 2012.

Las escasísimas reformas constitucionales «forzadas» desde el ámbito supranacional suponen, a mi entender, un nuevo distanciamiento entre la Administración pública y su fundamento constitucional en el marco del Estado social y democrático<sup>9</sup>.

Teniendo presente esta reflexión, nos centraremos a continuación en el estudio de los caracteres constitucionales de la Administración pública española, en su evolución y en la actualidad del sector público, para dilucidar las posibilidades de su reforma teniendo en cuenta la finalidad de este trabajo: que la Administración Pública debe encontrar adecuada cobertura en el marco constitucional del Estado Social Democrático de Derecho.

## **2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE AFECTAN AL SECTOR PÚBLICO: LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL Y DEMOCRÁTICA DE DERECHO**

### **2.1. Marco Institucional general**

Siguiendo el esquema de los países de su entorno, la CE estructura un sistema de gobierno parlamentario<sup>10</sup>. Las Cortes generales se estructuran en un bicameralismo imperfecto en el que se observa una clara preeminencia

<sup>9</sup> Estado y Administración se justifican hoy por sus resultados, su eficacia y eficiencia, especialmente en su deber, en tanto que Administración de un Estado Social, de «prestación de servicios» (a los ciudadanos y con la introducción de bienes al mercado) con costes tolerables. Ver, M. BAENA DEL ALCÁZAR, «Reformando a Leviathan: la Administración pública», *Política y Sociedad*, n. 20, 1995, pp. 53-62. Igualmente LUCIANO PAREJO, cit., considera que la cláusula Estado Social, tiene en común en todos sus estudios la imbricación y compromiso sociales del Estado (la ruptura con el concepto constitucional de la separación Estado-sociedad), y la responsabilidad del Estado en el logro de conquistas sociales y niveles de calidad de vida. Esencialmente se caracteriza por la producción del fin: producción y mantenimiento de determinados resultados sociales, p. 34.

<sup>10</sup> Sobre las deficiencias del término forma de Estado o forma de gobierno me remito a TORRES DEL MORAL, A., *Estado de Derecho y Democracia de partidos*, Edi-

del papel del Congreso de los diputados sobre el Senado. Este desequilibrio a favor del Congreso se encarna en su función central de «producción de Gobierno»<sup>11</sup>. El Congreso tiene el encargo de realizar la investidura del Presidente del Gobierno (art. 99 CE) sobre la base de una mayoría parlamentaria. Fruto de esta relación se establece un vínculo de «confianza» entre el órgano legislativo de representación popular y el Poder ejecutivo, vínculo que se articula a través del papel permanente de control, fiscalización y exigencia de responsabilidad política al Gobierno en el marco del parlamentarismo racionalizado. Para realizar este control la CE establece dos instrumentos fundamentales de relación entre el Congreso y el Gobierno: la «moción de censura» del Congreso al Presidente y la «cuestión de confianza» que puede ejercer éste sobre aquel<sup>12</sup>.

La relación entre el Gobierno y el Congreso da cuenta de que nuestro Parlamento, además de tener atribuida las importantes funciones legislativa y presupuestaria (los dos mecanismos a través de los que incide en la Administración pública), está destinado a servir de soporte y control del desarrollo del programa político del Presidente (en tanto que mayoría parlamentaria de gobierno).

El Gobierno o Poder ejecutivo español, a raíz de la CE de 1978, tiene por tanto una naturaleza democrática. Esta naturaleza ha dado lugar a que se le atribuya iniciativa legislativa en la CE (art. 87) de un modo privilegiado en relación con los Grupos políticos parlamentarios<sup>13</sup>; pero además, puede dictar regularmente normas con rango de ley como el Decreto-ley o el Decreto legislativo. El régimen jurídico de ambas fuentes del Derecho

---

torial Universitas, S.A., Madrid, 4.ª Ed. 2012, pp. 313 y ss. 333 y ss. El sistema parlamentario puede deducirse de su lugar central en el entramado institucional, pues conforme al art. 66.1 CE las Cortes generales «representan al pueblo español».

<sup>11</sup> Además se observa en la descompensación entre las funciones del Senado respecto del Congreso: arts. 88, 134, 89.2, 86.2.102, 92 y 116 CE.

<sup>12</sup> Arts. 86 y 82-83 CE respectivamente.

<sup>13</sup> Véase el art. 88 CE y las diferencias existentes en el Reglamento del Congreso entre la tramitación de un Proyecto de ley (iniciativa del Consejo de Ministros) y de una Proposición de ley (iniciativa de los Grupos Parlamentarios), art. 89.

previsto en la CE, formalmente, radica en la necesaria confianza mayoritaria existente entre el Gobierno y el Congreso, y en la primordial función de éste último de control sobre el primero. Sin embargo, como se observará en el apartado sobre las reformas, el Gobierno ha hecho en los últimos tiempos un uso abusivo del Decreto-ley que pone en duda sus mecanismos de control en el marco del constitucionalismo democrático garante de los derechos de las minorías políticas.

La CE, además de estas funciones, mantiene los tradicionales cometidos del poder ejecutivo atribuyéndole, al Gobierno, la dirección de «la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado», junto a la «potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 97). Desde este fundamento se observa que el Gobierno español es el órgano superior de dirección de la Administración española.

Debe destacarse que nuestra Constitución reconoce en el art. 2 «el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y regiones» en el marco del principio dispositivo cuyo desarrollo ha dado lugar a una intensa descentralización política configurando el Estado autonómico español. Esta autonomía se enmarca en la distribución competencial que realiza la CE entre el Estado central y las diferentes Comunidades autónomas (CCAA) en el Título VIII (art. 148 y 149 CE). El reparto de competencias legislativas y ejecutivas que realiza expresamente la propia CE se completa a través de los Estatutos de Autonomía, normas de cabecera de los ordenamientos autonómicos. En lo que ahora nos interesa debemos referirnos al art. 152 CE que establece el marco institucional básico de la CCAA compuesto obligatoriamente por una Asamblea Legislativa representativa (Parlamento autonómico), un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno. Como se observa a simple vista, se reproduce a nivel autonómico el sistema de gobierno parlamentario racionalizado y se consagra a este nivel al Ejecutivo autonómico como cabeza de la Administración autonómica.

Por ello existen en la actualidad, junto a la Administración central dirigida por el Gobierno español, otras 17 Administraciones autonómicas descentralizadas del Estado dirigidas por los respectivos gobiernos autonómicos.

Las competencias sobre las Administraciones públicas autonómicas son compartidas con el Estado en el marco de las bases estatales en materia de régimen estatutario del personal, procedimiento administrativo común, régimen de contratos y concesiones administrativas y responsabilidad. La competencia exclusiva de las Comunidades autónomas en esta materia se reduce a ámbitos específicos de organización.

El Gobierno central y los gobiernos autonómicos son los órganos superiores de la Administración Pública en su respectivo ámbito competencial. La Administración pública se define entonces como «el complejo organizativo al servicio de la comunidad bajo la dirección de los órganos de dirección política»<sup>14</sup>.

La relevancia que el Poder Ejecutivo ha adquirido en el sistema político español ha conducido a una presencia más relevante de la Administración, que se ha convertido en la manifestación del poder público más visible por parte de la ciudadanía. Se ha vivido, en palabras de LUCIANO PAREJO «un desplazamiento de la vida política hacia la Administración»<sup>15</sup>. Pero esta relevancia, conforme a lo dispuesto por la CE, debería enmarcarse en la inicial legitimidad democrática del Gobierno (central y autonómico) y las garantías parlamentaria de su control. De modo que la Administración «cuando regula alguna actividad de la sociedad, o ejerce el monopolio de la coerción o el monopolio fiscal, lo hace en nombre de la autoridad (poder legítimo) y dentro de los cauces previamente definidos por la Ley»<sup>16</sup> y la CE.

## 2.2. Principios constitucionales de la Administración pública

Pese a la férrea vinculación, la CE distingue en su articulado entre la Administración y el Gobierno, y establece unos principios de actuación es-

<sup>14</sup> M. SÁNCHEZ MORÓN, «Organización Administrativa», *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, n. 31, 2006, pp. 135-150.

<sup>15</sup> LUCIANO PAREJO, cit., p. 25.

<sup>16</sup> C. RAMIÓ, «Las Administraciones públicas», en M. ALCÁNTARA, y A. MARTÍNEZ (Dir.), *Política y Gobierno en España*, 2.ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 532 y ss.

pecíficos para aquella. La validez de tales principios ha representado en la doctrina el fundamento sobre el que asentar la Ciencia de la Administración. Por ello, «no es de extrañar que todos los intentos de reforma de la Administración hayan tenido como guía y norte los principios de organización elaborados por la doctrina»<sup>17</sup>, principios que, influenciados por el Derecho constitucional comparado (Italia y Portugal) terminarán constitucionalizándose en 1978, concediéndosele el máximo relieve jurídico y sirviendo de estructura a la Administración del Estado constitucional.

Debe señalarse inicialmente que la CE, a través de sus principios, determina un modelo incompleto de organización constitucional de la Administración. La CE no prevé una regulación densa que permita definir por sí misma a la Administración pública, por lo que los principios y reglas constitucionales se superponen a las fórmulas históricas que se limitan a completar<sup>18</sup>.

Los principios de organización de la Administración pública española se recogen principalmente en el art. 103 de la CE de 1978. Esta disposición determina como principios generales: la «eficacia», «jerarquía», «descentralización», «desconcentración», «coordinación», y el principio de legalidad<sup>19</sup>. En el apartado 3 se especifican los principios de «mérito», «capaci-

<sup>17</sup> M. ÁLVAREZ RICO, *Principios constitucionales de organización de las Administraciones públicas*, Dykinson, Madrid, 2.ª Ed., 1997, p. 21: «la crisis de creencia en la validez científica de estos principios suponía, además el fin del “constitucionalismo cósmico”, según la expresión de Waldo». Ver D. WALDO, *Teoría política de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1968, p. 268.

<sup>18</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público general*, Tomo III, Iustel, Madrid, 2009, pp. 572 y ss.

<sup>19</sup> Conforme al art. 103.1 «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa [...] con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho». El apartado segundo del mismo artículo incide en el principio de legalidad que rige la Administración: «Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». Conforme al art. 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, las Administraciones han de actuar siempre de manera objetiva, buscando el interés general y de acuerdo con los principios de eficiencia, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento

dad» e «imparcialidad» que rigen en el acceso a los cuerpos de funcionarios públicos.

Más allá del art. 103 de la CE se deducen también principios fundamentales de naturaleza constitucional que recorren toda la Norma fundamental y afectan tanto a la organización como al funcionamiento de la Administración. Desde el propio art. 1, la CE, define a España como un Estado social y democrático de Derecho, exigiendo en consecuencia que la Administración pública se organice y funcione como Administración social y democrática de Derecho.

Vinculado con la naturaleza del Estado de Derecho y el principio de constitucionalidad y legalidad (explicitado en el art. 9.1 CE), el art. 106, establece el principio de responsabilidad de la Administración pública y de sometimiento de su actuación al control por los tribunales<sup>20</sup>.

Por otro lado, en relación con la Administración democrática, el art. 1.2 CE dispone que todos los poderes públicos deben inspirarse en el principio democrático, y en conexión el art. 105 establece los procedimientos que rigen en la relación entre la Administración y los ciudadanos (los trámites de audiencia, acceso a los documentos públicos y la participación en la elaboración de sus disposiciones)<sup>21</sup>. El principio democrático se desarrolla en la Administración a través de leyes concretas (LOFCA y LRJAP) decan-

---

a la Constitución, la Ley y el Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. Cuando dos Administraciones se relacionen entre sí, deberán cooperar y colaborar en todo aquello que sea posible, y regirán su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

<sup>20</sup> Conforme al art. 106, «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican». Y conforme a su segundo apartado, «los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos».

<sup>21</sup> El principio democrático se desarrolla a su vez en la necesidad de legitimación de la Administración. En virtud del art. 97 CE la Administración Central toma su legitimidad del Gobierno a quien corresponde su dirección, mientras que la Administración hace descansar su legitimidad en la elección directa (Art. 140 CE).

tando principios, también concretos, de relación entre la Administración y el ciudadano como la transparencia, participación, simplicidad, claridad y proximidad.

En relación con el Estado social, el art. 9.2 exige que las actuaciones de los poderes públicos impidan cualquier tipo de discriminación, promoviendo la igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos, creando las condiciones adecuadas para la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud. Este artículo, junto al 10.1 (dignidad) y el art. 14 (igualdad), constituyen las verdaderas bases o fundamentos de la actuación de la Administración pública<sup>22</sup>.

Desde esta perspectiva, entonces, los capítulos I y II del Título I de nuestra Carta magna, los derechos fundamentales y «los principios rectores de la política social y económica», son también auténticos mandatos para la estructura organizativa y el funcionamiento de la Administración social<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Tal y como señala H. HELLER, la diferencia entre el Estado de Derecho y el Estado Social de Derecho radicaría, en que el primero atiende sólo a la vertiente formal del principio de igualdad (lo importante es que para el Derecho todos tengan iguales derechos con independencia de que no estén realmente en situación de disfrutarlos y ejercerlos por igual) y prescinde de las relaciones sociales de poder (incurriendo en el riesgo de que la igualdad formal de todos se convierta en el derecho de los más poderosos de hacer valer sin contemplaciones su superioridad real), mientras que para el segundo lo decisivo ha de ser la igualdad en sentido material (por lo que tiene obligación, atendiendo a las relaciones sociales de poder, de corregir las desigualdades, garantizando que los débiles socialmente cuenten efectivamente con una libertad y una protección judicial equivalentes a las de los socialmente favorecidos). Ver LUCIANO PAREJO, cit., p. 30.

<sup>23</sup> Como señala Peces Barba «Existe un consenso generalizado en nuestro tiempo de que la sanidad, la seguridad social, la vivienda, la educación y la cultura son necesidades básicas que deben ser satisfechas (...) los criterios culturales ya señalados se concretan en el texto constitucional en el Título I, Capítulo III, en lo que se llaman principios rectores de la política social y económica (...) Todos estos principios, que son normas jurídicas que tienen como destinatarios a los poderes públicos, son desarrollo del valor superior igualdad, en su dimensión material. La actuación del legislador, del Gobierno y del juez tiene que orientarse a la realización de esos objeti-

Dando una vuelta más de tuerca a la cuestión de los principios constitucionales de la Administración, el art. 1 de la Constitución, sitúa, entre los valores superiores del ordenamiento el pluralismo político. Pluralismo que, desde la perspectiva del principio democrático decantado en la división territorial del poder público, engendra un nuevo elenco de principios constitucionales de la Administración. Como se ha dicho en España no hay sólo una Administración pública sino una pluralidad de administraciones públicas, de entidades dotadas de personalidad jurídica, existentes y actuantes en el campo del Derecho Administrativo (esencialmente nos referimos a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los Entes locales)<sup>24</sup>. En este ámbito, junto a los principios del art. 103 CE<sup>25</sup>, aparecen tres principios axiales para las relaciones entre Administraciones públicas: el prin-

---

vos. Parece que son un programa suficiente de igual desarrollo de las necesidades básicas de los ciudadanos que ocupará a todos los poderes públicos en las próximas décadas. Nuestra sociedad está aún muy lejos, en esos campos, de haber producido una igual satisfacción de las necesidades básicas». Ver G. PECES-BARBA: *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1986. pp. 162-163.

<sup>24</sup> Ver arts. 140 y 141 en relación con la autonomía local, y 143 y ss., especialmente arts. 152, 153 y 154 en relación con las comunidades autónomas. La administración de las Comunidades autónomas, en un principio pareció confundirse con la Administración local, no obstante el posterior desarrollo del Estado autonómico ha constatado la creación de 17 Administraciones públicas autonómicas cuya extensión y composición alcanza la complejidad del Administración Estatal. En este sentido F. BALAGUER CALLEJÓN, G. CÁMARA VILLAR, J.A. MONTILLA MARTOS, J.M. PORRAS RAMÍREZ y A. RUIZ ROBLEDO, *Manual de Derecho autonómico de Andalucía*, Tecnos, Madrid, 2001, pp. 176 y ss.

<sup>25</sup> Los principios del art. 103 parecen referirse exclusivamente a la Administración del Estado central, debido a que se enmarcan en el título IV sobre el «Gobierno y la Administración» y dado que en el apartado 2 se especifica que el principio de legalidad se refiere a «los órganos de la Administración del Estado que serán creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley». No obstante, el TC español se ha decantado por la aplicación de los principios del art. 103 de la Constitución a las Administraciones autonómicas (STC 20 de febrero de 1981, 28 de julio de 1981, 27 de julio de 1982, 22 de febrero de 1982 y especialmente STC 25 de octubre de 1983, FJ.8.º).

cipio de colaboración, lealtad institucional y participación en las decisiones del Estado. Hay entre todas ellas una primera división funcional de carácter horizontal, regida por el principio de competencia y separación de ordenamientos jurídicos; y otra vertical, e inserta en cada Administración, regida por el principio de desconcentración y jerarquía<sup>26</sup>.

A su vez, podemos encontrar en la Constitución la garantía de autonomía de otro tipo de entes como las Universidades (autonomía funcional, donde se mantienen potestades de tutela por otras Administraciones, art. 27.10 CE), o toda una pléyade de instituciones y organismos conocidos como «administraciones menores» (como las agencias independientes)<sup>27</sup>.

Esta pluralidad se reconduce, no obstante, a la unidad a través de los sistemas de resolución de conflictos constitucionales o legales (art. 161 CE y 53 y ss. de la LOTC en el ámbito donde impera el principio de competencia o principio de jerarquía, en el ámbito de la desconcentración). El principio de coordinación es expresión de este principio organizativo correlativo a la unidad global del Estado<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Como observa MUÑOZ MACHADO, se ha sustituido con la Constitución de 1978 la supremacía de la Administración estatal (Administración única) por la distribución de competencias. Seguimos un modelo de Administración plural. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. Cit., pp. 593 y ss.

<sup>27</sup> Por vía del art. 93 CE se acogen también principios de Derecho europeo que afectan a la organización administrativa, especialmente en relación entre las Administraciones públicas y las empresas en las que participan, así como en relación con autoridades reguladores independientes. Ver Directiva 2006/123 de servicios (ventanillas únicas, art. 6 Directiva).

<sup>28</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, 13.ª Ed., Thomson, Navarra, 2006, pp. 40-41. Para G. de Enterría el principio constitucional de coordinación es expresión de este principio organizativo, correlativo de la unidad global del Estado. La unidad en la pluralidad se conserva igualmente en la reserva al Estado de un poder legislativo suficiente para uniformar el régimen de los derechos de los ciudadanos, garantías y establecer una unidad básica de las condiciones de vida.

Como se observa, el texto constitucional yuxtapone principios de carácter jurídico, político y técnico sin obedecer a sistemática alguna<sup>29</sup>. A pesar de esta indeterminación pueden distinguirse entre principios relativos a la organización y los concernientes al funcionamiento de la Administración<sup>30</sup>. Así podemos decir que son principios de organización: la jerarquía, descentralización, desconcentración, economía y suficiencia, proximidad a los ciudadanos —que incluye la simplicidad y claridad—, y el de coordinación. Son de funcionamiento, los de eficacia, eficiencia, la responsabilidad, racionalidad y agilidad del procedimiento administrativo, objetividad, transparencia, cooperación y coordinación.

### 3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SECTOR PÚBLICO

Si queremos elaborar una idea de partida sobre el sector público español que nos sirva de base para nuestro análisis, además de su marco constitucional, debemos reflejar brevemente su evolución histórica en los últimos decenios. Este análisis permite constatar dos ideas centrales. En primer

<sup>29</sup> M. ÁLVAREZ RICO, cit. p. 31. La redacción responde al consenso político resultante de las enmiendas presentadas al texto originario por López Rodó y el Grupo Parlamentario Vasco, véase el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 81, de 6 de junio de 1978.

<sup>30</sup> La doble proyección, funcional y organizativa, de estos principios se recogen en el art. 3 de la LOFCA, de 14 de abril de 1997. Esta distinción, como señala la doctrina y la jurisprudencia española, debe matizarse, pues los principios constitucionales que rigen la Administración son tanto mandatos de optimización como de funcionamiento, que imponen, además, un determinado régimen de organización a los órganos administrativos, ya que, sin una organización adecuada es imposible hacer efectivos aquellos valores. S. MUÑOZ MACHADO, cit., p. 619. En este sentido el Tribunal Supremo en sentencia de 6 de marzo de 2007, se refiere a los principios de objetividad y eficacia, que «exigen que la Ley establezca el modelo de organización administrativa que responda a estos cánones de razonabilidad, racionalidad y eficiencia administrativas para garantizar adecuadamente la prestación de servicios esenciales a la comunidad, que requiere implementar un alto grado de profesionalización en la designación de los titulares de los órganos de dirección de la administración pública».

lugar, España comenzó a adecuar su sector público a los principios constitucionales del Estado social y democrático de Derecho justo en un momento de crisis económica mundial. Momento en el que los países de su entorno acometían ya importantes cambios en la Administración en relación con el concepto de Estado social y en las prestaciones y servicios públicos que derivaban de ella. Es decir, España constitucionalizó la Administración cuando en su entorno más cercano el modelo del Estado de bienestar parecía ya agotado<sup>31</sup>. En segundo lugar, la adhesión de España a las Comunidades Europeas y posterior UE ha tenido una enorme influencia en nuestro modelo de Administración pública actual.

Los últimos 35 años han supuesto para el sector público español un cambio radical protagonizado por cuatro importantes causas: el final del franquismo y la consolidación del Estado democrático de Derecho, la crisis del Estado social, la puesta en marcha del Estado autonómico y la integración europea. Prescindiendo de un análisis de los cambios en el sistema político constitucional, que han sido estudiados en el epígrafe anterior, creo que es conveniente analizar la evolución al alza del sector público español por medio del estudio del gasto público en sus diferentes periodos.

En este sentido debe señalarse que en España, el final del franquismo coincide en el tiempo con una crisis económica de escala mundial, la crisis del petróleo<sup>32</sup>. Desde entonces, la consolidación del Estado democrático y los desequilibrios económicos irán de la mano<sup>33</sup> en un vertiginoso proce-

<sup>31</sup> G. RODRÍGUEZ CABRERO, «Origen y evolución del Estado de bienestar español en perspectiva histórica. Una visión general», en *Política y Sociedad*, n. 2, 1989, pp. 79 y ss.

<sup>32</sup> J. M. SERRANO SANZ, «Crisis económica y transición política», *Ayer*, n. 15, 1994, pp. 135-164: «Esta coincidencia temporal de dos acontecimientos que, incluso por separado, habrían sido trascendentales para el devenir de la sociedad española, marcó el decenio que comienza en 1974. Diez años en los que se hilvanan los acontecimientos políticos y los problemas económicos formando una trama en muchos aspectos inseparable».

<sup>33</sup> SERRANO SANZ, cit. La primera mayoría absoluta en 1982 y el inicio de la recuperación económica internacional permiten un nuevo impulso para el ajuste, que esta vez resulta definitivo, apoyado por la reducción de los precios del petróleo a mediados de los ochenta.

so de crecimiento del sector público español. Téngase en cuenta que sólo entre el periodo de 1970 a 2000 el gasto público pasó de representar el 22% del PIB al 41% <sup>34</sup>, equiparándose tanto en volumen como en estructura al de otros países europeos.

La reforma trascendental del sector público se desarrollará inicialmente entre finales de los 60 y toda la década de los 70, momento en que en España se realizaron las primeras reformas hacia la universalización del Estado de bienestar. Hasta el 75 se van poco a poco configurando los distintos entramados de los sistemas de protección social <sup>35</sup>. El rápido cambio en la dinámica de los servicios prestados por la Administración estará provocado por «la crisis del sistema de autarquía y la apertura de nuestro país a la competencia exterior [que] impulsan la definición de un modelo de crecimiento capitalista, de reproducción social y de intervención estatal que combina elementos de la política económica keynesiana con la estructura política, social, y territorial de denominación despótica del franquismo» <sup>36</sup>.

Los pactos firmados, tras la muerte del dictador, desde 1977 por los representantes de las nuevas fuerzas políticas democráticas tendrán por fina-

<sup>34</sup> C. RAMIÓ, «Las Administraciones públicas», en M. ALCÁNTARA, y A. MARTÍNEZ (Dir.), *Política y Gobierno en España*, 2.ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 532 y ss. Datos OCDE hasta 1999.

<sup>35</sup> En 1963 se aprueba la ley de Bases de la Seguridad Social, que unifica en parte los sistemas de protección social existentes, pone los fundamentos de la universalización del sistema y sustituye el régimen de capitalización y reparto de capitales de cobertura por otro de fórmulas de reparto simple. El gasto público se incrementa en su vertiente social que del 35,3 por cien del total del gasto público de las Administraciones Centrales, alcanzaba en 1970 el 55,9 por cien.

<sup>36</sup> «El fuerte impulso del gasto social durante los años 1970-75 más los fuertes incrementos salariales de los conflictivos años de 1974-76, constituyen la base material que, junto a otros factores políticos, que aquí no podemos analizar, contribuyen a la desradicación política y a una transición negociada desde el mantenimiento del statu quo del sistema real de poder existente en la sociedad española y en cualquier caso, conforman e impulsan un proceso de social democratización tardío que contribuye a la consolidación de la sociedad de consumo de masas, también de la negociación colectiva centralizada y del Estado del Bienestar en una sociedad progresivamente corporativa». G. RODRÍGUEZ CABRERO, cit., pp 79 y ss.

lidad la estabilización económica de un país recién abierto al mundo, profundizando en el Estado de bienestar, que se circunscribe en el sistema de economía mixta que se predecía para la Constitución del 78 y en la exigencia de acometer reformas institucionales en el sistema productivo. La estabilización vino de la mano de un ambicioso proyecto de reforma en la Hacienda pública y el sistema fiscal, profundamente injusto hasta el momento, que habría de basarse en la distribución equitativa de la carga tributaria<sup>37</sup> para el sostenimiento de los servicios públicos que correspondían a un Estado Social moderno.

Por desgracia, los proyectos de profundización y modernización del Estado social y del inminente Estado democrático se vieron entorpecidos por la crisis del petróleo del año 73 y del año 1979, que provocó con la nueva década un adelanto de los necesarios ajustes en el sistema industrial y productivo, ajustes que tendieron a una progresiva privatización del entramado público y a las primeras correcciones en los derechos sociales constitucionales de la recién estrenada democracia<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> En el propio mes de julio de 1977 se pone en marcha el proceso de reforma fiscal, a través del Proyecto de Ley de medidas urgentes. La reforma de 1977 consistió esencialmente en introducir un impuesto sobre la renta de las personas físicas progresivo, como eje de la imposición directa y un impuesto sobre el patrimonio, para ayudar en el control del anterior; en definitiva, se iniciaba por la vía de los impuestos directos el camino de aproximación del sistema fiscal español al europeo. *Ibidem*.

<sup>38</sup> «En conjunto, hasta 1982, tiene lugar un claro proceso de universalización de los servicios y prestaciones sacrificando la calidad media de las prestaciones. Proceso que, sin embargo, empieza a agotarse con el gobierno Calvo-Sotelo, antesala de las políticas de ajuste posteriores. El trienio 1980-82 se suele considerar un espacio de tiempo transitorio hacia la gobernación del PSOE y sin embargo es un trienio claramente restrictivo por cuanto durante este tiempo tiene lugar una clara contención de las demandas sociales y se abren paso lentamente determinadas restricciones en el campo de la política social. En efecto, en 1980 se abre un nuevo ciclo en las políticas sociales y económicas de los países centrales bajo los impulsos de la transnacionalización económica y el auge de políticas conservadoras. Los diferentes gobiernos conservadores favorecerán políticas de ajuste restrictivas en el terreno de la política social e impulsoras de políticas industriales de ajuste y de flexibilidad y precariedad de la fuerza de trabajo. La intervención estatal y el gasto público no retroceden por causa de los

Las terceras elecciones democráticas del año 82 dieron como resultado la mayoría absoluta del PSOE, mayoría que, al tiempo que aportaba una mayor estabilidad política, abonaba el camino para los primeros cambios de calado en el sector público. Pero las consecuencias de la crisis económica y las negociaciones para la ratificación del Tratado de adhesión a la UE impusieron una política de reducción del gasto público y de consolidación presupuestaria, pues se requerían unas finanzas públicas saneadas. Ello desembocó en una primera reforma del sistema de pensiones públicas, la limitación de las prestaciones sociales y de las subvenciones públicas a las empresas. Tras sentar las bases de un Estado social desde la segunda mitad de la década de los 70, la consolidación del sistema democrático se tuvo que enfrentar a la coyuntura económica global derivando en una primera etapa de reajuste y reconversión económica antes de haberse completado la universalización de algunos derechos clave para el Estado social. Estas medidas decepcionaron a la población española y desembocaron en la primera

---

nuevos vientos neoliberales, sino que se reestructuran y adaptan a las nuevas exigencias políticas y económicas, y que se materializan en un tipo específico de intervencionismo estatal liberal o neoliberal, caracterizado por el compromiso a fondo con los requerimientos de los aparatos productivos, restrictivos respecto de las demandas sociales en general y de los grupos marginales en particular y favorecedor de nuevas pautas ideológicas centradas en el individualismo y competencia a ultranza. En España, plenamente integrada de hecho en un espacio transnacional económico y cultural, los vientos conservadores coinciden con el agotamiento de los impulsos democráticos de los años precedentes y la quiebra del modelo de crecimiento de los años sesenta. De ahí los cambios que se producen en esos años sintomáticos de algunos procesos posteriores: se acelera el proceso de ajuste de excedentes laborales, se pasa en 1981 de la reducción de salarios nominales a la de salarios reales, se socializan pérdidas privadas en gran escala (como las de la Banca privada), se inicia una política de desprotección de los parados con la aprobación en 1980 de la Ley Básica del Empleo cayendo la cobertura (ver cuadro 2) de cifras superiores al cuarenta por cien de los parados a cifras inferiores al treinta y tiene lugar la relativa contención en el crecimiento del gasto social respecto del PIR al mismo tiempo que el deterioro en la calidad media de las prestaciones en sanidad y educación. Mientras, en el plano ideológico se desarrollan las corrientes catastrofistas sobre el porvenir financiero de la Seguridad Social, frente a la cual se ofrecen alternativas de privatización». RODRÍGUEZ CABRERO, cit. p. 83.

huelga general de la historia democrática española, que simbolizó las demandas constitucionales de mayor inversión social.

El conflicto político pareció surtir efecto provocando en el Gobierno un «giro social» de sus políticas. A partir de 1989 y hasta 1993 se experimentó de nuevo un importante aumento del gasto público que, especialmente en su vertiente social, conllevó una subida del 24 al 28 % del PIB, (el desarrollo de las pensiones contributivas, la definitiva universalización de la sanidad, y el aumento de los subsidios por desempleo). Además, debe señalarse el esfuerzo en inversión pública realizado a raíz de los importantes eventos celebrados durante el año 92 en España, la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona. Todo ello contribuyó a que en 1993 el gasto público total supusiera ya en España el 48,20 % del PIB. Es decir, en poco más de 15 años el sector público español había duplicado su tamaño y había completado la universalización de la educación pública básica gratuita y de la sanidad pública como los dos primeros elementos del gasto público.

A partir de 1994 y hasta 1996, como consecuencia de la acumulación de déficit público de la etapa anterior (y por el cambio necesario en la política fiscal correlativa a la disciplina presupuestaria exigida por el nuevo Tratado de Maastricht para la entrada de España en la Unión monetaria) se observará una rapidísima caída del 4 % del gasto público en relación al PIB.

A partir de 1996, las nuevas elecciones generales tendrán como resultado el primer cambio de gobierno en España en 14 años. Las políticas del estrenado gobierno acometerán la consolidación presupuestaria, políticas de racionalización del gasto público a través de la disminución del gasto social y del esfuerzo relativo en inversión pública, junto a una nueva moderación de los salarios públicos<sup>39</sup>. Debe señalarse que en este periodo se

<sup>39</sup> «La dimensión del sector público no se puede identificar con un mayor o menor progreso económico y social [...]. El sector público es el resultado de un modelo de preferencia social, elegido por los ciudadanos a través de los cauces de participación democrática, y, por tanto, su dimensión y las posibilidades de cobertura pública de un mayor o menor número de bienes y servicios será reflejo de esa elección». Ver, C.L GIL-RUIZ GIL-ESPARZA y J. IGLESIAS QUINTANA, «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, n. 47, 2007, pp. 185-206.

concluirán las privatizaciones de las mayores empresas públicas, como Telefónica o Repsol, marcadas por la normativa comunitaria.

La deuda pública, en consecuencia, y gracias a la caída global de los tipos de interés, descenderá drásticamente, consumándose un cambio general en el sector productivo español, que recaerá en el ámbito privado (esencialmente en la construcción y el turismo). El descenso progresivo de la inversión y el gasto público pasará de suponer el 49% del PIB a finales de 1993, al 38'8% en el año 2007 <sup>40</sup>.

A partir de este momento, con los primeros efectos de la crisis económica, volverá a subir progresivamente como consecuencia de la mayor demanda de seguros sociales, prestaciones por desempleo y subvenciones debido al menor crecimiento de la renta y el consumo, situándose en 2009 en el 46'3 % del PIB <sup>41</sup>. En 2013, debido a las políticas de estabilización presupuestaria y recortes sociales la OCDE prevé que el gasto público español caerá de nuevo por debajo del 40 %.

Esta evolución pone de manifiesto que el sector público español ha desarrollado un fuerte contenido social. Pero también que en España han confluído el proceso de normalización democrática y la puesta en marcha del Estado de bienestar con una apertura al mercado global y la adhesión a Europa, dando lugar a procesos de inestabilidad ajenos a las preferencias democráticas expresadas en las elecciones de los programas políticos del gobierno por los ciudadanos.

El crecimiento del sector público español ha coincidido, además, con el proceso de descentralización de la Administración pública emprendido por las Comunidades autónomas. A raíz de él se han transferido importantes bloques competenciales a las Comunidades Autónomas convirtiéndolas en los principales gestores de los servicios públicos. Por este proceso el peso de la Administración central ha descendido en 20 años del 84% al 55%,

<sup>40</sup> Ver, C.L GIL-RUIZ GIL-ESPARZA y J. IGLESIAS QUINTANA, *El gasto público en España en un contexto descentralizado*, cit., pp. 185-206.

<sup>41</sup> E. SÁENZ RODRÍGUEZ, «La evolución del Sector público español en el periodo 1960-2000», *Acciones e investigaciones sociales*, n. 26, 2008, pp. 45-61.

mientras que las Comunidades Autónomas superan el 33% y las administraciones locales el 12 y el 15% del PIB <sup>42</sup>.

En un periodo de veinte años, la importancia del proceso de descentralización de la Administración se ha reflejado también en términos cuantitativos en el volumen de empleo público. Mientras que en la Administración central se ha reducido en más de 300 mil efectivos, en las Comunidades Autónomas se han creado más de 700 mil puestos de trabajo público. En un futuro más o menos próximo la Administración central pasará a representar menos del 50% del total de gasto público en beneficio de las Comunidades Autónomas y de la Administración local; además las Comunidades Autónomas serán, con mucho, el principal empleador del país con más del 45% de los empleos <sup>43</sup>. La participación de las CCAA dentro del gasto público total ha evolucionado de la siguiente manera: 0,2% en 1980, 10,5% en 1985, 14,6% en 1990, y 26,9% en 2000; en el año 2002 se supera ya la cota del 30% (31%). Destaca especialmente el papel de las CCAA en las transferencias sociales en especie, así como su actuación en las funciones de sanidad y educación, en las que canalizan prácticamente el 90% del gasto total <sup>44</sup>.

Por otro lado, nuestra Constitución reconoce la personalidad jurídica de los entes locales. En este sentido se han realizado importantes reformas en

<sup>42</sup> C. RAMIÓ, «Las Administraciones públicas», en M. ALCÁNTARA, y A. MARTÍNEZ (Dir.), *Política y Gobierno en España*, 2.ª Ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2001, pp. 532 y ss.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 550.

<sup>44</sup> *Ibidem*. Para hacer frente a estos gastos se ha transferido a las Comunidades Autónomas parte del IRPF y todo o parte de otros impuestos (sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones; sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; sobre consumo de Hidrocarburos, destinado específicamente a financiar las prestaciones sanitarias), teniendo en estos impuestos una cierta capacidad normativa. Igualmente se han cedido progresivamente partes de la recaudación del IVA, aunque sobre este impuesto no tienen competencias normativas. En términos de capacidad tributaria, los principales cambios son el aumento en los porcentajes de cesión del IRPF, IVA y de los Impuestos Especiales. En concreto, tanto el porcentaje de cesión del IVA como el del IRPF aumentan hasta un 50%, mientras que el de los impuestos especiales hasta un 58%.

los últimos años destinadas principalmente, en lo relativo a los municipios, a reducir las transferencias del Estado (hasta ahora el 40%) cediendo otras fuentes de financiación que garanticen su autonomía (por ejemplo al aumentar la competencia en materia del Impuesto sobre Bienes Inmuebles —IBI— o del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras —ICIO—, así como la disposición total del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica —IVTM—, Impuesto sobre Actividades Económicas —IAE— o el Impuesto sobre el Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana —IVTNU—)<sup>45</sup>. Las competencias de la Administración local se encuentran garantizadas de manera genérica en la CE (art. 140) y de forma expresa en la Ley Estatal de Bases de Régimen Local, pudiendo ser moduladas por delegaciones o transferencias por parte de las CC.AA.

En la VIII legislatura de la democracia la mayoría de las Comunidades Autónomas han iniciado la reforma de sus Estatutos lo que, sin duda, supondrá un fortalecimiento del modelo autonómico constitucional y del modelo descentralizado de gasto público. No obstante, sería también deseable impulsar el segundo proceso de descentralización, es decir, desde las Comunidades Autónomas hacia las Entidades Locales. Gran parte del debate sobre la próxima evolución o reforma de la Administración pública se centra, precisamente, en la reestructuración de las competencias municipales y de los entes locales.

#### **4. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO EN RELACIÓN CON EL PRODUCTO INTERIOR BRUTO**

Al hablar sobre el desarrollo de la Administración Pública en España hemos utilizado datos que reflejan la aportación del gasto público al conjunto de la actividad económica del País, y hemos medido las diferentes etapas de su desarrollo por medio del análisis del gasto social. De esta mane-

<sup>45</sup> M.V. GONZÁLEZ FUENTES (Dir.), *El Coste de la Administración Pública en España. Una caracterización de su estructura y evolución recientes*. Working Paper, EAE Business School, Strategic Research Center.

ra se refleja el crecimiento de la Administración del Estado como Ente de prestación de servicios públicos desde la perspectiva de la progresiva configuración del Estado Social Democrático de Derecho. Utilizar una metodología macro-económica para analizar la estructura de la Administración tiene sentido desde la propia perspectiva del Estado social contemporáneo.

La preeminencia actual del Poder ejecutivo sobre el resto de Poderes que conforman el Estado constitucional español es una consecuencia histórica del desarrollo de diversas coyunturas en el campo de las relaciones sociales marcadas por el paradigma capitalista. Podríamos hablar de una progresiva «economización» de las relaciones sociales, que pasan a medirse en términos productivos, así como de las relaciones personales en términos de intercambio<sup>46</sup>. La economización de las relaciones socio-políticas en el seno de los Estados, abiertos a un mercado global, se explican por el paradigma del cambio del Estado legislador (del Estado liberal) al Estado Administrador (al Estado social), y en consecuencia, permite observar el lugar que ocupa hoy el Gobierno, en tanto que vértice de la Administración civil, en la estructura institucional de casi todos los Estados con una economía social de mercado.

<sup>46</sup> C. HUERTA OCHOA, «La intervención Administrativa en el Estado contemporáneo», en D. CIENFUEGOS SALGADO y M. A. LÓPEZ OLVERA (Coords.), *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*, Tomo I. Derecho Administrativo. UNAM, México, 2005, pp. 127 y ss. Todo este cambio se ha debido a una progresiva «imbricación del Estado y de la sociedad» Cfr. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Tomo I, Milán, 1970, p. 48. La ampliación de las tareas estatales no ha sido fruto de una opción deliberada, sino una consecuencia del tránsito a un Estado pluriclasista y, por ello, de un cambio de la Constitución material. Para GUARINO, «Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: le funzioni Della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione», *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, 1969, p. 673 se ha producido un paso del «Stato limitato» construido según las categorías dogmáticas del s. XIX y concebido como una entidad dirigida a fines concretos como el orden público, la justicia, la defensa... al «Stato responsabile», responsable del desarrollo de la entera sociedad, lo que ha conllevado la pérdida de relevancia de los efectos jurídicos de los actos públicos y la colocación en primer plano de los efectos de orden económico y social que los actos jurídicos públicos han de inducir, o lo que es igual, de la producción de un determinado efecto final. Ver LUCIANO PAREJO, cit., p. 25.

La Administración pública española se ha convertido en Administración prestacional en el seno de los Estados sociales y democráticos de Derecho. Por ello, el análisis del gasto público resulta un índice interesante y útil para medir el crecimiento y el desarrollo de la Administración española, de su sector público, así como de su estructura. Soy consciente de que este no es el único índice válido para medir la naturaleza social de nuestro Estado o la calidad de sus prestaciones sociales, sin embargo, creo que es necesario en este análisis continuar utilizando algunos datos estadísticos y numéricos concretos para exponer la situación actual de la Administración.

Conforme a datos EUROSTAT (COFOG), el gasto público Español suponía un importantísimo 45,2 del PIB a fecha de 2011. El PIB español del año 2012 ha sido finalmente de 1.049.525 millones de euros. En relación con esta cantidad, debe decirse, que el Estado gestionará, según los Presupuestos Generales de este mismo año <sup>47</sup> un total de 362.115 millones de Euros.

#### 4.1. Empleo público

El peso del sector público español en relación al empleo público es muy significativo, aunque se encuentra en la media de los Estados de su entorno. Así el personal al servicio de las Administraciones públicas en España lo constituye un total de 2.685.837 efectivos. El conjunto de empleados públicos se reparte en un 21,7 % en la Administración General del Estado (581.861), un 50,3 % en las Comunidades autónomas, (1.351.883) y un 22,2% en las Administraciones locales (597.212), de los cuales, en estas últimas los ayuntamientos cuentan con 526.248 empleados totales y las Diputaciones provinciales 70.964. Por último, debe señalarse como dato a tener en cuenta que los empleados públicos de las Universidades transferidas y no transferidas, es de un total de 154.881, un 5,8% del total <sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

<sup>48</sup> Datos recogidos del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*, Registro Central de Personal, con fecha de enero de 2012, elaborado por el Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas.

El aumento paulatino de empleados de la Administración relativo al desarrollo del sector público español ha sufrido en los últimos años un reseñable descenso como causa de las medidas de contención del gasto público adoptadas por el Gobierno. Los empleados públicos han pasado de ser en 2008, según la encuesta de población activa del INE de 2012 IV trimestre, 2.958.600 a 2.917.200<sup>49</sup> en 2013, es decir ha descendido en cuatro años 41.400 puestos de trabajo.

Manteniendo la cifra del Ministerio de Administraciones Públicas, el total de empleos públicos es significativo hasta un punto cuando se compara con las cifras de la población activa ocupada del país. El conjunto de personas de 16 años o más, que suministran mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos o que están disponibles y hacen gestiones para incorporarse a dicha producción (población económicamente activa) en España, en referencia al IV trimestre de 2012, es de un total de 22.922.400, de los cuales, a fecha de 2012 se encuentran ocupados un total de 16.957.100. De esta cantidad, entonces, el porcentaje de empleados públicos en el total de empleo español representa apenas un 11'7 % en relación a la población activa del país (total que ha sufrido un descenso notabilísimo en relación a los datos de población activa de 2013).

En el ámbito autonómico debe señalarse la relación indirectamente proporcional entre los empleos públicos y el desarrollo económico territorial, dato que nos permite observar cómo la Administración pública puede suponer, por sí misma, un factor de distribución de la renta. Cataluña, por ejemplo, en el 2012 contaba con un 10 % de empleados públicos sobre el total de su población ocupada, mientras que la comunidad con mayor peso público sobre su ocupación era Extremadura con un 25,4%. Las seis comunidades con menos empleados públicos relativos (Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana, País Vasco, Navarra y La Rioja) son además las mismas en 2011 que en 2007. Las seis comunidades con más asalariados públicos sobre el total de ocupados son, por el contrario, en las que ha exis-

<sup>49</sup> O 2.685.837, según el Boletín estadístico arriba citado del Ministerio de Hacienda y Administración pública realizado a enero de 2012.

tido tradicionalmente un mayor índice de desempleo (Extremadura, Castilla-León, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Aragón).

En comparación con los países de su entorno España tiene un número de empleados públicos bajo si confrontamos su 11'7% con la media de los países de la OCDE, el 15%. Frente a estos datos podemos comprobar que los países europeos con un mayor desarrollo de su Estado de bienestar (especialmente en lo referente a los servicios públicos de educación y sanidad) como Noruega cuentan con un 29,3%.

#### 4.2. Influencia del gasto público en el PIB

En relación a la influencia del gasto público en la actividad económica general del país debemos tener en cuenta que existen estudios científicos que avalan una relación positiva entre el crecimiento económico a largo plazo y la inversión pública en relación a algunas partidas presupuestarias. Los recursos destinados a inversión pública y a gasto en I+D «tienen un impacto positivo sobre la acumulación de capital físico y su productividad y el gasto en educación y sanidad contribuye a acrecentar el capital humano y la productividad del factor trabajo»<sup>50</sup>. Estas relaciones se confirman en España en relación a las inversiones en infraestructuras de transporte y telecomunicaciones así como en educación, pero no se hacen del todo evidentes en relación a I+D (debido a la posibilidad de que el gasto sustituya parcialmente al privado) ni en sanidad<sup>51</sup>.

Aunque los efectos de las políticas públicas en la práctica «tienen mucho más que ver con su detalle de aplicación (composición, manera de implementación, régimen de explotación, control y evaluación), que no con niveles cuantitativos consolidados»<sup>52</sup>, expondremos aquí algunas cantidades

<sup>50</sup> F. DE CASTRO y J. M. GONZÁLEZ-MÍNGUEZ, «La composición de las finanzas públicas y el crecimiento a largo plazo: un enfoque macroeconómico. Banco de España», *Documentos Ocasionales*. Núm. 0809, 2008.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> G. LÓPEZ CASANOVAS, «Calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005»,

destinadas tradicionalmente por el Presupuesto general del Estado a aquellos ámbitos de actividad productiva que tienen una incidencia probada en el desarrollo económico de un país como son educación e infraestructuras.

Debe decirse, que algo más de la mitad del total del Presupuesto del Estado se destina a política social. En concreto, según los Presupuestos Generales del Estado, entre 2007 —año en el que la economía española comenzaba a sentir los primeros efectos de la crisis—, y 2009, el gasto social aumentó a tasas anuales situadas entre el 8% y el 10%, aproximadamente. En cambio, desde 2010, se ha producido un rápido descenso en el ritmo de crecimiento del gasto social, con un incremento cercano al 4% en dicho año, seguido de un 1,3% en 2011, y con un descenso superior al 4% asignado para 2012.

En el Presupuesto estatal, tradicionalmente (hasta 2008) las políticas destinadas a la actividad productiva han representado el 13% del total del gasto. Sin embargo, la crisis económica está modificando este comportamiento, pues debemos tener en cuenta que actualmente, en los últimos presupuestos, más del 68% del presupuesto total se encuentra comprometido entre el pago de la deuda pública soberana (21,74% - ¡actualmente el 88%!), el pago de las obligaciones de la seguridad social y la transferencia a otras Administraciones. En el año 2007, las actuaciones de carácter económico suponían el 12,5% del total del gasto, en 2008 aumentó al 12,6%. A partir de ese momento, en 2009 y 2010, la cuantía descendió a niveles de 11,1% y 11,2% respectivamente.

Las cifras de licitación oficial en 2011, como la inversión en infraestructuras de los últimos cuatro años, ponen de relieve un claro declive de la inversión pública. La inversión en construcción, muestra importantes caídas, siendo esta última, junto a industria, las dos partidas que más han descendido en los presupuestos de 2012<sup>53</sup>. Así, los 7.017,14 millones de euros del

---

*Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, n. 19, 2010, pp. 9-48. Aunque el autor incluye también la sanidad y la administración, no hablaremos del primer factor por ser elemento de disenso en otros estudios como el citado inmediatamente arriba, ni del segundo por ser el objeto general de este trabajo.

<sup>53</sup> Informe de la CEOE sobre «Presupuestos generales del Estado y de la Seguridad Social para 2012 desde una perspectiva empresarial», abril 2012.

gasto en política de infraestructuras del Estado para el año 2012 suponen menos de la mitad que el gasto que se destinó en el año 2010.

Igualmente, respecto a educación, el gasto público en relación al PIB se ha situado tradicionalmente entre los 4,77 y los 5 puntos. Por debajo de la media UE. Se observa que en los últimos tres años el retroceso de la inversión en Educación ha sido generalizado en todas las Comunidades Autónomas, donde la variación de la inversión en este periodo ha sido de un -12,21%. ¡La Administración Central ha reducido la partida en educación en los últimos tres años un 31,6%! Este descenso tendrá una importante repercusión en el PIB de los próximos años, pues debe repetirse que la inversión pública en educación es una de las partidas cuya relación con el aumento del PIB es directamente proporcional a medio y largo plazo.

Como dato a tener en cuenta debe señalarse que la actividad económica generada por la existencia de las universidades públicas españolas representa, para un año como el 2011, el 2,3% de la renta y el 2,9% del empleo de España. Y que más de la quinta parte (23,3%) del crecimiento de los últimos dos decenios de la economía española es atribuible de forma directa e indirecta a las contribuciones del Sistema Universitario Español<sup>54</sup>.

Más allá de los datos utilizados, podemos señalar ahora el gasto público del Estado en relación al PIB (en euros) en otros ámbitos a fecha de 2010. El gasto total de los servicios públicos generales supone el 5,3 del PIB. De ellos podemos destacar que el gasto público destinado a las Instituciones ejecutivas y legislativas públicas, así como a las Administraciones de Asuntos exteriores, Hacienda y Economía supone el 1,7% del total del PIB nacional. Las ayudas económicas al I+D+I suponen el 0,2 del PIB. Orden público y seguridad comprenden el 2'2. Agricultura y pesca se llevan el 0,5 del total, mientras que medio ambiente el 0,9, al igual que vivienda. El gasto público en salud supone, sin embargo, casi 14 puntos del PIB. Cultura 3 puntos del PIB y educación 9,16. Las pensiones de desempleo son el 3,2.

<sup>54</sup> J. M., PASTOR y C. PERAITA, *La contribución socioeconómica del sistema universitario español*, Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 2012.

En conclusión, el Sector público español y las políticas de gasto que sobre el mismo se aplican tienen una importantísima relación con el PIB nacional, suponen de hecho casi la mitad del total de la producción bruta del Estado, por lo que un descenso del gasto público tiene consecuencias muy relevantes en el total de la riqueza del país y su desarrollo.

## 5. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON LOS FINES CONSTITUCIONALES QUE VINCULAN A LOS PODERES PÚBLICOS, DERECHOS SOCIALES Y MANDATOS RELATIVOS A LA ACTIVIDAD PRESTACIONAL DEL ESTADO

Como hemos dicho, la Administración pública se convierte en Administración prestacional en el seno de los Estados sociales y democráticos de Derecho<sup>55</sup>. Esto exige que nos situemos en una perspectiva distinta a la hora de medir o analizar la propia relación entre el Estado y el ciudadano. Como señala Baena del Alcázar, Estado y Administración se justifican hoy por sus resultados, su eficacia y eficiencia, especialmente en su deber, en tanto que Administración de un Estado Social, de «prestación de servicios» (a los ciudadanos y con la introducción de bienes al mercado) con costes tolerables<sup>56</sup>.

La estructura actual del sector público y su configuración podrían entonces valorarse en el marco del Estado social y democrático de Derecho desde la perspectiva de la eficiencia de los servicios que las Administraciones prestan a los ciudadanos en comparación a sus costes. Preguntémosnos si se están prestando los servicios que la CE garantiza a los ciudadanos con costes tolerables para un sector público inevitablemente ligado a los vaive-

<sup>55</sup> Como señala LUCIANO PAREJO, la cláusula Estado Social, tiene en común en todos sus estudios la imbricación y compromiso sociales del Estado (ruptura separación Estado-sociedad), y la responsabilidad del Estado en el logro de conquistas sociales y niveles de calidad de vida. Esencialmente se caracteriza por la producción del fin: producción y mantenimiento de determinados resultados sociales. Cit., p. 34.

<sup>56</sup> Ver, BAENA DEL ALCÁZAR, M., «Reformando a Leviathan: la Administración pública», *Política y Sociedad*, n. 20, 1995, pp. 53-62.

nes de la economía globalizada. Estas obligaciones del Estado en relación al gasto público se encuentran, además, garantizadas como derecho de los ciudadanos en el art. 31.2 CE conforme al cual: «el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía». Esta obligación constitucional debe ponerse en relación con los derechos de naturaleza prestacional que garantiza nuestra CE y que vinculan a los poderes públicos.

Entre los derechos de nuestra Constitución debemos centrarnos en los más tradicionales derechos prestacionales como son la Educación y la Sanidad.

### 5.1. Derecho a la educación

En primer lugar, encontramos el derecho a la educación básica pública y gratuita del art. 27 CE. Conforme al art. 149.1.30 el Estado tiene competencia exclusiva para establecer normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. En este marco las Comunidades Autónomas desarrollan las bases del Estado (planes de estudios, becas, requisitos de los centros, control de gestión...) y ejercen importantes competencias asumidas en sus Estatutos de Autonomía o transferidas por el Estado.

La CE garantiza una educación básica obligatoria gratuita (27.4 CE), el pilar básico de su desarrollo se refleja en la Ley Orgánica 8/1985, reguladora del Derecho a la Educación, que universaliza el derecho a la educación y produce la escolarización efectiva de todos los niños de 6 a 14 años. Posteriormente la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 1990 (LOGSE), extendió la escolarización obligatoria hasta los 16 años en condiciones uniformes, además de, en base al art. 27.2 CE, desarrollar mecanismos de atención a la diversidad, articulando adaptaciones del currículo a las necesidades y capacidades individuales sin que impliquen segregación. En 2006, tras intensos vaivenes políticos, se aprobó la Ley Orgánica de Educación (LOE) con una dotación presupuestaria de 7.033 millones de euros para el período 2006-2010 financiada a medias entre la Administración General de Estado y las Comunidades Autónomas. Tras su

aprobación la enseñanza obligatoria se extiende desde los 6 a los 16 años, siendo gratuita desde los 3 a los 18 años.

Esta gratuidad no se extiende a costes indirectos, pese a que en algunas Comunidades autónomas (como Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Navarra o la Rioja) se ha llegado a recoger la gratuidad de los libros de texto en los propios Estatutos de autonomía.

El gasto público total en educación ha ascendido progresivamente en España en los últimos 11 años desde el 4,3 % del PIB en 2001 hasta el 5,03 de 2011<sup>57</sup>, situándose en la media de los países de la UE. En 2011, el gasto público en educación (primaria, secundaria y superior) en la UE representaba el 11% del gasto público total y el 11,2% en el caso de España. Por su parte, el gasto privado en educación representa sólo el 0,75% del PIB. En el caso español, el gasto privado en educación es algo más bajo que la media europea puesto que representa el 12,9% del gasto total en educación, cuando la media europea es del 13,8%<sup>58</sup>.

Los dos elementos esenciales que caracterizan al sector público español en materia educativa lo constituyen la extensa red de centros privados financiados con fondos públicos (educación concertada) y el proceso de descentralización autonómica.

La educación concertada en España constituye una característica diferencial de nuestro sistema educativo. Mientras que en Europa la financiación pública de centros privados se condensa en periodos post-obligatorios de educación, en España es en las etapas de enseñanza obligatoria donde la financiación pública de la enseñanza privada es más importante. Precisamente, la creciente segmentación del sistema entre los centros públicos y los centros concertados plantea en la actualidad uno de los principales problemas de equidad del sistema educativo, que en términos numéricos se expresa en un creciente ascenso del porcentaje de alumnos en centros privados o concertados en busca de mayores servicios complementarios, o

<sup>57</sup> Fuente: Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> consultado a 12 de abril de 2013. Y Ministerio de Educación Cultura y Deporte.

<sup>58</sup> Nota Eurostat 50-2011.

como causa de las últimas medidas normativas tomadas a tenor de la crisis que elevan la ratio de alumno por profesor y disminuyen la contratación de éstos últimos en el ámbito público. Este problema está provocando una creciente estratificación social y graves parcelaciones del alumnado por niveles socio-económicos. El derecho a la libertad de elección de centros docentes garantizado por la CE acaba siendo determinado por la capacidad económica de las familias. Hoy día, el proceso de recortes por parte del Estado se ha extendido también a los centros concertados, favoreciéndose los centros privados puros.

El proceso de descentralización autonómica supone también un reto para las políticas educativas. Si bien, de conformidad con el art. 19 y 149.1.1.º de la CE el Estado es competente para establecer las bases que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, las Comunidades autónomas tienen transferidas competencias en materia educativa y comparten importantes actuaciones de gestión. Por un lado, con la descentralización se ofrecen nuevas oportunidades para innovar en la gestión y creación de políticas educativas (como hemos dicho la gratuidad de los costes indirectos de la educación como los libros de texto o la inversión en material informático), pero por otro lado, aparecen importantes diferencias entre sistemas educativos que responden a condicionantes económicos<sup>59</sup>.

Los principales indicadores educativos<sup>60</sup> muestran que, pese a que España, en los últimos cincuenta años ha elevado en 30 puntos el nivel educativo en relación con los países de la OCDE, sin embargo, aún se encuentra a la cola en cuestiones como el abandono escolar. En España es significativamente más elevada la proporción de jóvenes que abandonan el sistema escolar sin completar la educación secundaria obligatoria (29,9 frente a 15,1 por 100), y es notablemente inferior la proporción de adultos que ha completado la educación secundaria post-obligatoria (48,5 frente al 69,1 por

<sup>59</sup> Véase «Las cifras de la Educación en España. El contexto geográfico, demográfico y económico de la educación», MEC 2011. En el que se observan los variadísimos contextos a los que tienen que hacer frente las políticas educativas en un espacio tan reducido como España.

<sup>60</sup> OCDE 2011, *Education as a Gance*, 2001.

100). El porcentaje de alumnos que ha obtenido un título de Educación Secundaria en 2008 ha sido del 74%. Esta cifra es un punto inferior a la del año anterior y se sitúa todavía a 8 puntos de la correspondiente a la OCDE (82%) y a 12 de la UE (86%).

Por otra parte, el porcentaje de alumnos que están matriculados en itinerarios educativos académicos o generales (Bachillerato) en España (57,1%) es superior a la media de la OCDE (54,1%), y a la de la UE-21 (47,6%). Paralelamente, la proporción de estudiantes españoles de segunda etapa de Educación Secundaria matriculados en Formación Profesional es inferior (42,9%) tanto a la media de la OCDE (45,9%) como a la de la UE (52,4%)<sup>61</sup>. Ello refleja una falta de esfuerzo por la Administración educativa en el desarrollo de titulaciones de grado medio y formación profesional en comparación con la Unión Europea, lo que conduce en España a una cierta polarización de las cualificaciones alcanzadas (inferiores o superiores, con escasa relevancia de las intermedias), y también a que el acceso a la educación secundaria superior y universitaria siga estando muy condicionado por el nivel socioeconómico y cultural de las familias<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Conforme al Informe OCDE 2011 las diferencias españolas con la media de países de la OCDE y de la UE se deben fundamentalmente al número relativamente modesto de alumnos que se gradúan en España en Ciclos Formativos de Grado Medio en porcentaje sobre el total de la población de la edad típica de graduación, aunque dicho porcentaje de graduados ha aumentado en el último año en 3 puntos. En España, el 41% de los jóvenes se gradúan en programas de Formación Profesional, mientras en la OCDE dicho porcentaje es del 45% y en la UE asciende al 52%. Estas cifras españolas contrastan con las de los países que alcanzan los porcentajes más elevados como Finlandia (94%) Países Bajos (71%), Francia e Irlanda (62%). Por el contrario, si se atiende a las cifras de los programas de formación general (Bachillerato), España (46%) se encuentra no muy por debajo de la media de la OCDE (49% de graduados), y supera la media de la UE (44%) y la de países como Italia (35%), Países Bajos (39%), Alemania (39%) o Suecia (31%). Debe resaltarse que estas cifras no son acumulables, pues no se tienen en cuenta las dobles titulaciones.

<sup>62</sup> Por otra parte, el porcentaje de alumnos que están matriculados en itinerarios educativos académicos o generales (Bachillerato) en España (57,1%) es superior al de la media de la OCDE (54,1%), y a la de la UE-21 (47,6%). El porcentaje español es ligeramente superior al del año 2008 (56,2%). Paralelamente, la proporción de estu-

Los resultados de PISA 2009 muestran que hay una relación directa entre los resultados en comprensión lectora y el Índice del Estatus Social, Económico y Cultural (ISEC) de las familias. También señalan un porcentaje de rendimiento académico inferior a la media de la OCDE.

En cuanto a la relación entre el nivel educativo y las tasas de empleo se observa que en los países de la OCDE y entre la población de 20 a 24 años de edad, el desempleo entre aquellas personas que han completado la Educación Secundaria superior se reduce en 7,4 puntos porcentuales por término medio, respecto a las personas que únicamente poseen los estudios obligatorios; entre la población de 25 a 29 años de edad la diferencia se reduce a 6 puntos. En España estas cifras son bastante más elevadas, con una reducción del desempleo de 16,7 puntos entre la población de 20-24 y 8,7 puntos entre la de 25-29 años. Estos datos ponen de manifiesto que la no posesión de una cualificación de Educación Secundaria o superior representa un serio obstáculo para encontrar empleo en España después de la crisis. Por su parte, la diferencia de sueldo o beneficio económico entre los que alcanzan estudios secundarios y los que no son inferiores al resto de países de la OCDE. La media salarial de un titulado universitario es un 41% más elevada que la de los que tienen el título de bachillerato (frente al 53% OCDE) y un 63% respecto de los que sólo tienen estudios obligatorios de secundaria (frente al 76% OCDE) <sup>63</sup>.

Por último, para hacernos una idea sobre la relevancia del gasto público en educación en relación al PIB a largo plazo podemos señalar que las inversiones en educación generan importantes recompensas económicas en todos los países, especialmente en España. Los costes totales públicos y privados para una mujer suponen un 25% sobre el 100% resultante de la suma de costes y beneficios. Y los beneficios suponen el 75%. Es decir, los beneficios triplican, en valor absoluto, a los costes. Para un hombre en Es-

---

diantes españoles de segunda etapa de Educación Secundaria matriculados en Formación Profesional es inferior (42,9%) tanto a la media de la OCDE (45,9%) como a la de la UE (52,4%).

<sup>63</sup> Indicadores OCDE 2011, MEC.

paña los valores son similares 27% y 73%, mientras que en la OCDE los costes se reducen a 20% y los beneficios al 80%.

## 5.2. Derecho a la salud

Respecto de la sanidad la CE, establece el derecho a la salud en el Capítulo III del Título I. El art. 43 reconoce el derecho a la protección de la salud y establece que «compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de prestaciones y servicios necesarios». El art. 49 establece la realización por los poderes públicos de políticas de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos y psíquicos. Y el art. 41 establece el mantenimiento de un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos, que garantice prestaciones sociales ante situaciones de necesidad.

Debe señalarse inicialmente que estos derechos de prestación se someten al régimen jurídico de los principios rectores de la política social y económica en el marco de las leyes que los desarrollen (art. 53.3 CE). Régimen jurídico propio de aquellos derechos constitucionales de prestación limitados por su desarrollo legislativo y la necesaria financiación pública.

Debe además dejarse claro que la CE concede a las Comunidades Autónomas la competencia en Sanidad e Higiene (art. 148.1.21.º y 149.1.16), competencia asumida en los respectivos Estatutos de autonomía en materia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado, correspondiendo a este último la competencia exclusiva sólo en materia de Sanidad Exterior y de fijación de las bases y la coordinación general de la Sanidad.

La complejidad para articular estas disposiciones constitucionales en favor de un régimen de asistencia sanitaria universal se observa en su propio desarrollo histórico. Inicialmente el derecho a la asistencia sanitaria se encontró vinculado al régimen de la seguridad social. La Ley General de la Seguridad Social de 1974 identificaba la titularidad del derecho a la salud pública con la afiliación y cotización a la Seguridad social. El mandato constitucional de 1978 fue desarrollado mediante la Ley General de Sanidad 14/1986, de 25 de abril, que consagraba el derecho a la salud y a la atención

sanitaria en base al concepto de ciudadano y no de afiliación y alta al Sistema de Seguridad Social<sup>64</sup>. De esta manera la CE concebía su universalización mediante el intento de desvincular el derecho a la salud de régimen contributivo alguno. Se imponía la idea de que, dado que cada vez más se requerían de aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado para su mantenimiento —en 1994 se declaró la quiebra técnica de la Seguridad Social por el inmenso peso de la financiación del sistema nacional de salud— y dado que estos se recaudaban de los contribuyentes (incluyendo impuestos indirectos y de consumo) independientemente de su afiliación o no a la Seguridad Social se hacía razonable que todos los ciudadanos (residentes) pudieran disfrutar del servicio público de salud, pues indirectamente todos contribuían a su sostenimiento<sup>65</sup>.

La desvinculación definitiva de la Sanidad del sistema de la Seguridad Social se produce en 1999 mediante Ley 49/1998 de 30 de diciembre de Presupuestos generales del Estado en la que se comienzan a realizar transferencias autonómicas y se determinan impuestos indirectos especiales (hidrocarburos) y autonómicos para su financiación.

Después de la separación de la financiación de la sanidad pública del sistema de Seguridad Social, en el marco del Pacto de Toledo y con el apoyo íntegro de la Cámara, se terminó de universalizar la prestación sanitaria<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Conforme al art. 1 de esta ley «son titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria todos los españoles y extranjeros que tengan establecida su residencia en territorio nacional».

<sup>65</sup> El cambio sustancial se reserva en la lectura del Real Decreto 63/1995 sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, donde textualmente dice: «A) *La universalidad del derecho a la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud.* B) *la garantía de la igualdad sustancial de toda la población en cuanto a las prestaciones sanitarias y a la inexistencia de cualquier tipo de discriminación en el acceso, administración y régimen de prestación de los servicios sanitarios*».

<sup>66</sup> Mediante el art. 3 de la ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud se dispone que: «Son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria los siguientes: a) Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el art. 12 de la Ley Orgánica 4/2000. M. P. GONZÁLEZ DE LAS HERAS, *Noticias jurídicas*, 2004.

En base a la ley de extranjería cualquier persona empadronada en España, de manera independiente a su nacionalidad, tendría acceso a la sanidad pública en igualdad de condiciones. A fecha de 2010 sólo quedaban excluidos de la Sanidad pública en España en torno a 276.000 personas, y esta cifra correspondía a aquellos autónomos que habían cesado en su actividad económica y no estaban en situación de alta o aquellas personas españolas que retornaban a España con patrimonio pero que no tenían convenio de jubilación con nuestro país, como por ejemplo, Suiza.

La universalización del sistema sanitario incrementó los problemas de su financiación, pues su desvinculación de la Seguridad social sólo trasladó el problema al ámbito del Presupuesto General<sup>67</sup>. El sistema sanitario público español gastó más del 8% del PIB en 2010 y las comunidades autónomas han llegado a acumular una deuda sanitaria que supera los 10.000 millones de euros. Por ello, en los últimos años se han realizado políticas en sanidad que han tendido a restringir su acceso. Se ha diferenciado entre la asistencia de urgencia o enfermedad grave. Y se han establecido nuevos requisitos para ser titular de la prestación sanitaria completa entre los que se encuentran, de nuevo, ser trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia, afiliado a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada a la de alta; ostentar la condición de pensionista del sistema de la Seguridad Social; ser perceptor de cualquier otra prestación periódica de la Seguridad Social, incluidas la prestación y el subsidio por desempleo; haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo y figurar inscrito en la oficina correspondiente como demandante de empleo, no acreditando la condición de asegurado por cualquier otro título. Es decir, se vuelve a generalizar la situación de afiliación a la seguridad social para obtener la cobertura médica.

Estos requisitos dejan fuera ahora a un amplísimo número de ciudadanos, pues el requisito del padrón deja de ser suficiente y deja fuera a los llamados «sin papeles». También se excluyen casos alarmantes como los es-

<sup>67</sup> Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

pañoles mayores de 26 años, que no cumplan ninguno de los cuatro puntos anteriores o se encuentren en situación de desempleo (un 50% de ellos) o hayan dejado de recibir la prestación por desempleo (que ha sido además continuamente rebajada en los últimos dos años)<sup>68</sup>. Para el resto de situaciones se comienzan a plantear mecanismos de copago sanitario, mediante la firma de un convenio o seguro privado de salud.

Como se observa, pese al esfuerzo del sector público por dar cobertura universal a servicios básicos como la educación y la sanidad, en términos de eficiencia, hasta ahora, no se puede dar una valoración positiva, y en términos numéricos, los intentos de trasladar tales prestaciones al ámbito privado no permiten cumplir, en absoluto, con los principios constitucionales de universalización y gratuidad del sistema sanitario y educativo.

## **6. CONGRUENCIA DE LA CONFIGURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

Se ha expuesto con anterioridad que la configuración de la Administración pública española y su sector público se encuentra, o se debería encontrar, definida por el art. 1 de la CE: el Estado social democrático de Derecho. La Administración española, ciertamente, debería ser expresión de la forma de Estado. Pero la naturaleza política del Estado español se formula además en el art. 2 CE: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». La Administración española social democrática de Derecho, debe configurarse, por tanto, de forma consustancial al principio de autonomía, mediante una pluralidad de Administraciones públicas que, al tiempo que permitan el máxi-

<sup>68</sup> Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

mo acercamiento a los administrados a través de su descentralización en diversos niveles territoriales<sup>69</sup>, cuenta con mecanismos suficientes de coordinación para reconducir su actuación a la unidad.

España posee una configuración administrativa compleja que agrupa diferentes tipos de administraciones públicas las cuales se pueden clasificar, en función de su ámbito territorial de actuación, en tres grandes niveles: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración local.

El Título VIII establece la organización territorial del Estado a través de los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, garantizándoles autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE). Los entes locales, y por supuesto las Comunidades Autónomas, tienen Administración Pública, pero no se reducen a ser meras administraciones desconcentradas de la Administración general. Las Comunidades autónomas tienen autonomía política (dotada de poder legislativo y potestad gubernamental) y los entes locales autonomía administrativa<sup>70</sup>, en el sentido de inexistencia de sometimiento alguno a controles de oportunidad por parte del Gobierno central<sup>71</sup>. En este sentido puede hablarse de la existen-

<sup>69</sup> La autonomía de las Administraciones públicas territoriales es expresión del principio de subsidiariedad, F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Autonomía local, subsidiariedad y Constitución», consultado en <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/francisco-caama%C3%B1o.pdf>.

<sup>70</sup> «La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito». (STC 14 julio 1981).

<sup>71</sup> La autonomía se garantiza para cada entidad en función del criterio del respectivo interés del municipio, de la provincia, de la Comunidad Autónoma. Ese interés garantizado constitucionalmente, constituye un núcleo irreductible en el que no se puede entrar sin violar la Constitución. Variará su extensión, pero no podrá destruirse o ignorarse. El Tribunal Constitucional lo dejó sentado muy claramente en la Sentencia de 28 de julio de 1981 sobre la Ley catalana de Diputaciones: «La garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos

cia de una Administración general del Estado, junto a 17 Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, y de un amplio número de Administraciones locales (municipales y Diputaciones provinciales) que superan las ocho mil.

La relación existente entre el Estado y las CC.AA se plantea en términos de relaciones entre ordenamientos jurídicos. La principal articulación —en el sentido de reconducción hacia la unidad del sistema jurídico español— se pone de manifiesto a través del inicial reparto de competencias formulado por el «bloque de constitucionalidad» (la CE, en la que se distinguen competencias exclusivas del Estado, los Estatutos de Autonomía, donde se confirman las competencias efectivamente asumidas por las Comunidades autónomas, así como las leyes de transferencia del Estado a las Comunidades autónomas y la legislación básica del Estado en materias compartidas) dividido, a grandes rasgos, en competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las CC.AA, competencias compartidas, competencias de ejecución de las Comunidades autónomas del Derecho del Estado y competencias de aplicación y desarrollo del Derecho de la UE.

Debe subrayarse que la autonomía de las diversas Administraciones públicas no supone inexistencia de «relaciones positivas»<sup>72</sup> entre ambos ordenamientos. Ello convierte la distribución competencial entre Administraciones en algo mucho más complejo. Se incluye en el término competencia exclusiva la potestad de las Comunidades autónomas de desarrollo de las bases legislativas que sobre determinadas materias establece el Estado conforme a los títulos competenciales horizontales o exclusivos determinados en la CE. Por ejemplo, conforme al art. 149.1.1.º de la CE corresponde al Estado la competencia «exclusiva» de regulación de las condiciones «básicas» que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio

---

recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre».

<sup>72</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 295.

de sus derechos; conforme al art. 149.1.13.º le corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Se observa la complejidad del reparto competencial existente entre entes autónomos que gestionan, en este marco, los objetivos, fines y funciones de las Administraciones públicas respectivas. Así, muy recientemente, el Tribunal constitucional español ha considerado que el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, objetivos de déficit y de estabilidad presupuestaria como medida política y económica de carácter general<sup>73</sup>.

El sentido de este complejo marco es la coordinación por parte del Estado de materias sectoriales, en las que tiene una potestad especial la Administración central para planificar y sistematizar la actuación conjunta de los diversos servicios y administraciones implicadas eliminando posibles contradicciones<sup>74</sup>.

En el ámbito de la Administración en sentido estricto, por un lado, corresponde al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (art. 149.1.18); pero por otro lado, las CC.AA tiene competencia exclusiva en la estructuración de sus Instituciones de autogobierno y la Administración autonómica. Como ejemplo, podemos decir, que el Estatuto Andaluz dispone la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en el establecimiento del procedi-

<sup>73</sup> Ver la STC 134/2011, de 20 de julio de 2011, que resuelve el Recurso de inconstitucionalidad 1451-2002. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria.

<sup>74</sup> Ver la STC 28 de febrero de 1992.

miento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos (art. 47.1.1.º EAA), así como el control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por la competencia exclusiva estatal (art. 47.1.3.º EAA), y es competencia compartida el establecimiento del régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y régimen estatutario de su personal funcionario y estatutario, así como de su personal laboral, el establecimiento del procedimiento administrativo común o de los contratos y concesiones administrativas (art. 47.2), así como la competencia ejecutiva en materia de expropiación forzosa (art.47.3).

El principal problema que encontramos en España no es de coordinación o cooperación entre Administraciones (que en todo caso respondería a carencias claras en el sistema de partidos que envuelve la organización institucional), ni del complejo reparto competencial, sino que, en mi opinión, se debe a que el Título VIII de la CE se encuentra completamente desfasado. Los mecanismos del Título VIII han resultado muy útiles para la realización de un progresivo proceso de descentralización política, pero el nivel alcanzado de consolidación de las Comunidades Autónomas y de sus respectivas Administraciones no se encuentra reflejado en la CE, que mantiene intacto este título desde 1978. Por ello, los recientes intentos de los Estatutos de Autonomía de establecer un marco general de definición de las competencias exclusivas, compartidas, o ejecutivas de cada una de las Administraciones, se han encontrado con muy diversas trabas y reinterpretaciones por parte del TC en un intento de encuadrar en disposiciones constitucionales pre-autonómicas 30 años de evolución del Estado autonómico español y de su doctrina jurisprudencial <sup>75</sup>.

<sup>75</sup> Me refiero y remito a las reinterpretaciones del TC, en la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, en relación a la terminología utilizada en el art. 110 EACat para definir de forma genérica cada una de las competencias exclusivas, compartidas o ejecutivas. Ver FF.JJ. 59, 60 y 61.

Por otro lado, debe señalarse que los entes locales tienen un espacio de autonomía y auto organización garantizado por la CE. El Título VIII de la CE sitúa la Administración local en la base de la organización territorial del Estado y la dota de plena autonomía, bajo una organización democrática y con autosuficiencia financiera (arts. 137, 140-142 CE)<sup>76</sup>. Por entes locales la CE recoge tanto a los municipios como a las provincias que se componen de una organización propia que se encarga del gobierno y la administración y que suele denominarse Administración Local. Las entidades locales tienen reconocida constitucionalmente autonomía lo que supone el reconocimiento de un círculo de intereses propios (intereses locales), la determinación de un conjunto de funciones y poderes efectivos para ordenarlos y gestionarlos (competencias y potestades locales) y su plena responsabilidad en dicho proceso (ausencia de control por otras instancias). Se trata de una garantía institucional y de un contenido esencial de la misma<sup>77</sup>. Sin embargo, el contenido de la autonomía local no se concreta en la propia Constitución sino que su régimen se deja al desarrollo legal por parte tanto del Estado (mediante el establecimiento de las bases en la Ley de Bases de Régimen local) como de las CCAA que concretan el alcance de la autonomía local garantizada por la Constitución<sup>78</sup>.

Esta doble potestad para concretar el marco competencial de los entes locales se ha denominado en doctrina: el carácter bifronte de la Administración Local<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Se recoge el concepto de la Carta Europea de Autonomía local, en cuyo art. 3 (Concepto de la autonomía local) establece que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 240/2006, cit., FJ 8).

<sup>77</sup> Ver, por ejemplo, SSTC 159/2001, cit., FJ 4; y 240/2006, cit., FJ 8.

<sup>78</sup> S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III cit., pp. 23 y ss.

<sup>79</sup> Más allá del límite constitucional del contenido mínimo que protege la garantía institucional la autonomía local, éste «es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional» (SSTC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9; 240/2006, cit., FJ 8) por

Este carácter, en el ámbito del municipio, se resume del siguiente modo. La CE garantiza la autonomía de los municipios y dota a su Administración de personalidad jurídica propia, pero se insertan en un esquema territorial donde las CC.AA influyen decisivamente en la configuración de sus competencias. Como ha dicho el TC en la STC 84/1981, de 23 de diciembre: «Si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las Comunidades, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllas no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la Comunidad, aunque puedan cumplir también esta función».

Compete al Estado, mediante la Ley de Bases de Régimen Local «la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia» de los entes locales. De conformidad con ello, como titulares de un derecho de autonomía constitucional, las Comunidades locales no pueden ser dejadas, en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho. A pesar de ello la STC 331/1993, de 12 de noviembre, señaló que «junto a la relación directa Estado-

---

lo que se encuentra vinculado a lo que establezca tanto el legislador estatal como el autonómico. El régimen local es una materia caracterizada por tener una regulación bifronte. Este carácter es el resultado «de la actividad concurrente del Estado (...) y de las comunidades autónomas» (SSTC 84/1982, de 23 de diciembre, y 31/2010, de 28 de junio), de modo que «junto a una relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas» (STC 331/1993, de 12 de noviembre). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales. Ver, entre otros, R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *La doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la provincia, Democracia y Gobierno Local*, 2011.

Corporaciones Locales existe también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas y las propias Comunidades Autónomas».

Como consecuencia, el municipio encuentra garantizado un espacio propio de actuación y administración de sus intereses tanto a nivel Constitucional como a nivel estatutario, pero esta garantía se resuelve en cuanto a un «mínimo» de competencias de gestión de intereses propios. Como dijimos más arriba, aun debería cumplirse con el segundo proceso de descentralización, desde las CC.AA a los municipios, verdadera toma de tierra entre la Administración y la ciudadanía.

Por otro lado, entre los entes locales, se encuentra la Provincia, entidad local con personalidad jurídica propia compuesta por la agrupación de municipios, cuyo gobierno y administración autónoma se encomienda a las Diputaciones provinciales (u otras corporaciones como los cabildos o consejos insulares). Se trata de un ente supramunicipal cuyo régimen jurídico constitucional y denominación se diferencia sustancialmente en cada Comunidad Autónoma. Es, sin duda, una de las grandes cuestiones pendientes en nuestro sistema constitucional, dado que su origen data de una concepción centralista de la Administración española y dada la fuerza expansiva de las administraciones autonómicas, se ha cubierto gran parte de la labor de éstas<sup>80</sup>. A grandes rasgos, conforme al art. 31.2 de la LBRL, son fines propios y específicos de la Provincia asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal y participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

La continuidad de las Diputaciones Provinciales ha sido puesta en entredicho en muchas ocasiones, y más aun hoy, en medio de una crisis económica dónde se observan por parte de la población como un centro de duplicación de funciones. No obstante, la reforma local que pretende operar la futura Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

<sup>80</sup> Ver O. SALAZAR BENÍTEZ, «Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura Constitucionalmente óptima de la autonomía local», *REALA*, n. 309, 2009, pp. 93 y ss.

no prevé su modificación, sino que más bien fomenta la agrupación de servicios para lograr el ahorro mediante economías de escala a través de la gestión de servicios obligatorios mínimos en municipios inferiores a veinte mil habitantes.

De forma genérica, el rasgo dominante de la evolución del sector público en España se muestra, como dijimos, en la descentralización del gasto público. Actualmente, una vez que las CC.AA han alcanzado el techo competencial tras las reformas de sus Estatutos de 2007, gestionan más de la tercera parte del gasto público (tengamos en cuenta que asumen competencias en educación y sanidad). Por el contrario las Entidades Locales gestionan un 13% continuo desde los últimos 30 años, lo que significa que apenas ha aumentado su participación. En concreto, el 60% del gasto de las Comunidades Autónomas corresponde a los servicios de educación y sanidad. En cuanto a las Entidades locales, el 60% de sus servicios públicos corresponden a seguridad ciudadana, vivienda, servicios comunitarios, actividades culturales y recreativas, servicios sociales, transporte y protección del medio ambiente. En el caso de la Administración central, el 40% de su gasto corresponde a transferencias a otras Administraciones<sup>81</sup>.

El principal problema al que se enfrenta la Administración española en la situación de crisis actual es que sólo se han transferido a las Comunidades Autónomas los activos, pero no la deuda utilizada para financiar los servicios y funciones transferidos. En relación con los entes locales es necesario transformar el sistema de su financiación para permitir que el municipio no sea un simple gestor de servicios, sino que pueda realizar una planificación a largo plazo coherente con la legitimidad democrática directa que exhibe en el gobierno y gestión de sus intereses por medio de los ayuntamientos<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Ver C. M. GIL-RUIZ GIL-ESPARZA y J. IGLESIAS QUINTANA, «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Ministerio de Economía y Hacienda, Presupuesto y Gasto Público*, n. 47, 2007, pp. 185-206.

<sup>82</sup> Ibid.

## 7. REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO PREVIAS A LA CRISIS

En orden a la sistematización del proyecto de investigación en el que se inserta este artículo debo respetar este apartado. Pero como observará el lector su contenido ha sido expuesto en los epígrafes anteriores, por ello me remito especialmente a los puntos 3, 4 y 5.

No obstante pueden añadirse unos breves apuntes sobre algunos aspectos concretos de la evolución de las reformas internas de la Administración del Estado.

### 7.1. Descentralización

En 1989 el Ministerio para las Administraciones públicas realizó un estudio denominado «Reflexiones sobre la Modernización de la Administración del Estado». Con él en 1992 se puso en marcha el Plan de Modernización de la Administración del Estado en el que se diseñó una organización modular (Direcciones generales con autonomía de gestión de sus propios recursos), una redefinición de la organización y del papel de los organismos autónomos, incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, criterios sobre desconcentración y procedimiento, establecimiento de nuevos sistemas de control y una importante reforma de la estructura de la función pública<sup>83</sup>. Pero como señala Joan Subirats estos impulsos no se pueden considerar como auténticos programas de modernización sino como simples actuaciones de mejora muy concretas de determinados servicios y, especialmente, de determinados procesos de atención a la ciudadanía<sup>84</sup>, (como unificación de trámites, de ventanilla

<sup>83</sup> C. RAMIÓ, «Las Administraciones públicas», en M. ALCÁNTARA y A. MARTÍNEZ (Eds.), *Política y Gobierno en España*, 2.º Ed. Tirant Lo Blanch, 2001, pp. 558 y ss.

<sup>84</sup> J. SUBIRATS, *Evaluación de Políticas Públicas y Proceso Presupuestario en un Entorno de Restricción Presupuestaria*, Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

única, de mejor atención a los ciudadanos, y una extensión de los cursos de formación de gestión pública)<sup>85</sup>.

En los años 1996-2000 se iniciaron nuevos proyectos de mejora administrativa como la iniciativa de Ventanilla Única, que permite realizar en una sola dependencia cualquier trámite administrativo, así como la introducción de las Cartas de Servicios junto al inicio de los programas de evaluación de Calidad a través de certificados externos conforme al Modelo Europeo de Gestión de la Calidad.

Como se observa, las reformas de los últimos años tratan de proponer mejoras al funcionamiento del sistema Administrativo sin realizar reformas de mayor calado. Por ello, debe repetirse que la mayor reforma de los últimos decenios en la Administración pública ha venido de la mano del proceso de descentralización y consolidación de las Administraciones públicas autonómicas realizadas desde 1981 hasta 1999, momento en el que se concluyen las transferencias competenciales y todas las Comunidades autónomas adquieren la gestión de los servicios básicos. Conforme a Subirats y Ramió puede señalarse que los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas han atravesado tres etapas diferentes. La primera (1980-1987) de creación, fundación e institucionalización. La segunda (1987-1991) de consolidación y expansión. Y la tercera (1991-1999), caracterizada como fin de ciclo y agotamiento del modelo de crecimiento sostenido<sup>86</sup>. A estos efectos, debe señalarse que durante la legislatura 2004-2008 el hecho de

<sup>85</sup> El Plan de Modernización de 1992 se concretó en 204 proyectos: unos para potenciar la comunicación con los ciudadanos, gracias a una mayor información y facilidad de contacto; otros de mejora de la calidad de los servicios, como la atención sanitaria o la rapidez en el reconocimiento de pensiones; y por último los que pretendían una mayor eficacia en la gestión interna, a través, sobre todo, de la aplicación de técnicas gerenciales. Ver M. BELTRÁN VILLALBA, «Las reformas de la Administración Española: una visión de conjunto», en M. ARENILLA SÁEZ (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, INAP Madrid, 2012, pp. 1025 y ss.

<sup>86</sup> J. SUBIRATS y J. RAMIÓ (1996): «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 45, 1996, pp. 151-183.

mayor calado en relación a las reformas de la Administración fue el impulso a la reforma de los Estatutos de Autonomía en los que las Comunidades Autónomas profundizaron en la definición de sus competencias, vincularon sus respectivos órganos de gobierno y administraciones a Cartas de derechos y principios rectores de políticas públicas (además de ampliar las prescripciones estatutarias sobre Administración) y positivizaron instituciones administrativas autonómicas de nuevo cuño como los polémicos Consejos de Justicia<sup>87</sup>, o el Consejo Audiovisual.

## 7.2. Privatización

Las reformas Administrativas de los últimos decenios, se han visto marcadas, como se ha dicho más arriba, por cuatro hitos: el proceso de descentralización autonómica, la democratización del sistema político español y la estructuración del Estado de bienestar en plena etapa de decadencia del modelo, y sobre todo, por la integración europea. Especialmente en relación a la crisis del Estado social y la integración europea, se ha querido señalar que la actividad prestacional de la Administración Pública española se ha visto afectada, desde su origen, por las nuevas corrientes liberalizadoras venidas de Europa. En este sentido tanto su estructura como su funcionamiento se han plegado a un proceso de privatización en los últimos tiempos impulsado por las continuas exigencias de reducción del déficit público y de maximización de su eficacia<sup>88</sup>.

Con privatización nos referimos, en un sentido amplio, a la utilización por la Administración de personificaciones y procedimientos de Derecho privado, a la transferencia al sector privado de una actividad o función pú-

<sup>87</sup> Instituciones de gestión de la «administración de la Administración de Justicia». Por todas me remito a la STC 31/2010 sobre el Estatuto Catalán.

<sup>88</sup> Nos referimos obviamente a dos etapas claves de la construcción europea como es la Unión Monetaria y la actual situación de crisis económica que dará lugar a una unión fiscal y bancaria. También debe tenerse en cuenta el efecto de la Directiva de Servicios de 12 de diciembre de 2006, 2006/123/CE.

blica, y a la transferencia de la actividad comercial e industrial de la Administración al sector privado<sup>89</sup>. Dentro de este espectro, nos interesa ahora analizar el «amplio retorno a fórmulas concesionales» de servicios públicos por parte de la Administración completado con la transferencia al sector privado de cometidos y funciones que hasta ahora tenían la consideración de públicos<sup>90</sup>.

En primer lugar, debe señalarse que nuestra CE, conforme al art. 106 CE parece reservar constitucionalmente a la Administración sólo aquellas funciones clásicas de soberanía como la dirección política, la función ejecutiva de policía y fomento. La terminología de los arts. 41, 27 y 20.3 parecen también reservar constitucionalmente al Estado la prestación de servicios de seguridad social, educación y medios de comunicación social, aunque sin perjuicio de su prestación por entidades privadas. La privatización de servicios públicos, fuera de estos límites iniciales, queda en manos del legislador, por lo que es una decisión legal. Pese a que su decisión inicial es de oportunidad política no lo debe ser la decisión de a quién adjudicar. Si la reserva de ley permite suponer un control político de las decisiones de privatización de servicios públicos, sin embargo, no puede olvidarse que cuando se privatiza se disminuye el radio de acción de los sujetos sometidos a control, y por tanto, de los propios derechos políticos.

Partiendo de esta base nos interesa destacar la Ley 13/2003, de 23 de mayo, que recupera en el ordenamiento español el contrato de concesión de obras públicas, hasta el momento regido por disposiciones, en su mayoría, preconstitucionales. Esta ley se enmarca en la tendencia comunitaria favorable a la promoción de la participación privada en el proceso de proyección, construcción, gestión y financiación de cualesquiera infraestructuras y obras públicas consideradas de interés general. Se responde con esta ley, además, a cuestiones económicas y financieras, así como territoriales, con-

<sup>89</sup> S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Reflexiones sobre las privatizaciones», *Revista de Administración Pública*, n. 144, 1997, pp. 7-43.

<sup>90</sup> M. CARAZO LIÉBANA, «Algunos apuntes sobre la constitucionalidad de la privatización de los servicios públicos», *Cuadernos de Derecho Local*, n. 27, 2011, pp. 51 y ss.

siderando los requerimientos de estabilidad presupuestaria derivados del ámbito europeo que exigen la disminución de la carga de las obras públicas en el Presupuesto general y la contención del déficit y la deuda pública.

En un sentido crítico, puede decirse que el legislador español no ha optado por una auténtica privatización, «en cuanto la financiación del sector privado no es realmente aditiva, al no asumir este último todos los riesgos, en especial económico-financieros, que es capaz de gestionar mejor, cuando menos teóricamente, y que, por ende, deben acompañar a aquélla»<sup>91</sup>. Se privatizan las obras y los beneficios, pero no los riesgos.

En términos numéricos la concesión de obra pública en España ha supuesto un sector muy importante dentro de la economía. La contratación pública ha representado aproximadamente el 18,5% del PIB de España. Observando el Plan Estratégico de Infraestructuras y transportes (PEIT) para el periodo 2005-2020 se ha otorgado un peso a la participación del sector privado de aproximadamente la ejecución del 20% de las infraestructuras previstas.

De hecho, la «experiencia» de las empresas españolas en el ámbito de la concesión pública ha conducido a que actualmente, en el ranking de mayores empresas concesionarias del mundo los tres primeros puestos los ocupen empresas españolas (y entre los 11 primeros se encuentran otras tantas, como ACS/Dragados, Ferrovial/Cintra, FCC, Abertis, Sacyr, Vallehermoso, OHL y Acciona)<sup>92</sup>. El problema esencial, es que con este dato se pone de manifiesto el inmenso poder que han adquirido algunas empresas concesionarias españolas, llegando a desregular el sistema español de contratación pública mediante la utilización generalizada de la subcontratación. Ello ha modificado en los últimos años la actividad productiva y las relaciones que mantienen unas empresas con otras, así como los sistemas jurídicos de control público. Y por supuesto las garantías y derechos laborales así como

<sup>91</sup> Ver A.B. CASARES MARCOS, «El Resurgir Jurídico de la concesión de obras públicas a iniciativa particular», *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*.

<sup>92</sup> Ver la publicación con fecha de octubre de 2012 elaborada por Public Works Financing. <http://pwfinance.net/>.

las relaciones entre empleadores y empleados. La subcontratación es, «una práctica en expansión. Su utilización se ha incrementado de forma continua durante los últimos 25 años y supone en la actualidad el 38,2% de los trabajos, más del doble que en 1988»<sup>93</sup>. Esta práctica no está siendo, mucho menos en época de crisis, frenada adecuadamente por la administración, principalmente porque las modificaciones normativas no pretenden eliminar la práctica, sino beneficiar a las grandes empresas concesionarias, que son en realidad grandes operadoras privadas de contratación pública y subcontratación<sup>94</sup>.

## 8. PROYECTOS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SECTOR PÚBLICO PROMOVIDOS A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA

La reforma de mayor calado producida en España tras el comienzo de la crisis ha sido, sin duda alguna, la de la propia Constitución española. Con fecha 27 de septiembre de 2011 se aprobó la reforma del art. 135 CE en la que se constitucionaliza la «regla de oro» del equilibrio presupuestario, así como determinados límites al endeudamiento público.

En primer lugar, la reforma, (art. 135.1 CE) impone la obligación constitucional de que «Todas las Administraciones Públicas» adecúen su actuación al principio de estabilidad presupuestaria. En su segundo apartado prohíbe que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas, incurran en un «déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros». En tercer lugar, establece

<sup>93</sup> CASARES MARCOS, cit.,.

<sup>94</sup> La última modificación legislativa aprobada —la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción— se ha preparado con un enfoque estrictamente sectorial, buscando un marco de especialización de compañías y trabajadores, que fomente la inversión en nuevas tecnologías y que, en definitiva, mejore la eficiencia empresarial, fijando garantías que eviten «situaciones objetivas de riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores». Ibidem. Ver también, R. MARTÍN, J. GONZÁLEZ, «El reposicionamiento estratégico de las constructoras españolas», *Informes de la Construcción*, Vol. 62, n. 520, 2010, pp. 67-84.

que el pago de «los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones» gozará de «prioridad absoluta» (135.3 CE). Y por último remite directamente al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para establecer el valor de referencia de deuda pública en relación con el PIB del Estado, introduciendo una mención expresa al ámbito supranacional sin precedentes en la Constitución española.

La CE remite a la producción de una Ley orgánica para el desarrollo de los principios y mecanismos de participación, y coordinación de las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera<sup>95</sup>.

No es este el lugar de analizar la reforma Constitucional, pero sí debe destacarse, tal y como ha señalado el profesor Sánchez Barrilao, que esta reforma ha supuesto «la constitucionalización tanto de las propias Comunidades Autónomas como de la integración de España en la Unión Europea; y en cuanto a ésta, además, integrando el Derecho europeo como parámetro de constitucionalidad»<sup>96</sup>. Se ha realizado pues la reforma añorada de la Constitución, pero en unas circunstancias, mediante un procedimiento<sup>97</sup> y con un contenido que permite una lectura, cuanto menos, sorprendente.

<sup>95</sup> Ver LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Conforme al Dictamen de 1 de marzo de 2012, la LO establece además límites a la autonomía financiera de los entes públicos introduciendo principios como: el principio de transparencia (art. 6), el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 7), el principio de responsabilidad (art. 8), el principio de lealtad institucional (art. 9), y especialmente la regla de gasto (art. 12).

<sup>96</sup> J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, «La crisis de la deuda soberana y la reforma del art. 135 de la Constitución Española», en prensa en n. 137, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Igualmente, ver E. ALBERTÍ ROVIRA, en AAVV «La reforma del art. 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 93, 2011, p. 166.

<sup>97</sup> Tal y como señala CÁMARA VILLAR, «la reforma, sin embargo, se ha hecho con sorpresa, con rapidez inusitada e innecesaria, en agosto, y con un proceso electoral general prácticamente abierto (lo cual hacía en extremo inconveniente, entre otros aspectos, tanto el debate público con los dos grandes oponentes políticos defendiendo al unísono la reforma, como la petición de celebración de referéndum); la urgencia se ha hecho depender, con importante merma de la participación, sólo de la necesidad de enviar un inmediato mensaje a los mercados financieros y cumplir con la demanda recibida de ámbitos eurocéntricos, pero la propia reforma establece en su dis-

Como Señala Álvarez Conde, «estamos en presencia de una reforma constitucional de carácter preventivo, utilizada como moneda de pago por la compra por parte del BCE de la deuda pública española y que puede plantear más problemas jurídicos y políticos que los que pretende solucionar»<sup>98</sup>. Y es que, entre otros conflictos, se ha señalado, por ejemplo, que al incluir la vinculación del ordenamiento jurídico español a la UE desde la perspectiva de la «estabilidad presupuestaria», puede suponer una merma de la ya escasa legitimidad del proceso de integración, así como crear una incorrecta impresión de cara a los ciudadanos. Además, al incluir a las CC.AA en el ámbito de este artículo parece limitar la autonomía de estos entes antes que su propio reconocimiento (por su nombre) en la CE. Y sin duda alguna, supone un límite a la capacidad de desarrollo de políticas públicas desde una perspectiva democrática<sup>99</sup>, más aun si la regla de preferencia «absoluta» del pago de la deuda, hoy por hoy, se convierte en la prioridad de pago de un casi 100% del PIB español a las entidades financieras privadas (cantidad a la que asciende el montante de deuda a fecha de junio de 2013).

Además de la reforma constitucional, el Gobierno español, ante la crisis, ha realizado reformas en el sector público con una única orientación: reducir el déficit. Entre éstas reformas se encuentran, esencialmente, las siguientes<sup>100</sup>.

Entre las «Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público»<sup>101</sup> se estableció la conge-

---

posición adicional única que los límites de déficit estructural que prevé entrarán en vigor ¡en 2020!». G. CÁMARA VILLAR, en AA.VV., «La reforma del art. 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*. 93, 2011, pp. 159-210.

<sup>98</sup> ÁLVAREZ CONDE, en AA.VV. «La reforma del artículo 135 CE», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 93, 2011, p. 166.

<sup>99</sup> SÁNCHEZ BARRILAO, cit.

<sup>100</sup> Me remito directamente a la documentación disponible en la propia página web de La Moncloa <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/108298A8-2705-464B-A9A6-B110B633EADA/0/LASREFORMASDELGOBIERNODEESPA%C3%91AESPAC3%91OLcongr%C3%A1ficos.pdf>.

<sup>101</sup> Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre.

lación del sueldo de los empleados públicos y la congelación de la Oferta de Empleo Público (estableciéndose en servicios públicos prioritarios como educación, sanidad y seguridad una tasa de reposición del 10%), el incremento del IRPF y el IBI. En materia fiscal, se ha elevado el IVA hasta el 21%, y se han suprimido deducciones por compra de vivienda.

Se ha llevado a cabo, como ya se ha dicho, una drástica reducción del Presupuesto General del Estado recogiendo medidas como la reducción del gasto de los ministerios en más del 17%. Una «racionalización» del gasto público en el Sistema Nacional de Salud y en el ámbito educativo, reduciendo el gasto en medicamentos, con una reforma del Sistema que excluye de la utilización de servicios sanitarios a los extranjeros (como señalamos más arriba). Además se ha introducido el principio de estabilidad presupuestaria también en las Universidades.

Entre las «Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad»<sup>102</sup>, se ha suprimido también la paga extraordinaria de diciembre para todo el conjunto del sector público, eliminándose los días de libre disposición, los días vacacionales por años de servicio y el régimen de incapacidad temporal. Se ha reducido, además, la prestación por desempleo a partir del séptimo mes.

Los ajustes se han trasladado al ámbito de las Administraciones autonómicas mediante acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>103</sup> (órgano que reúne a los responsables de Presupuestos del Gobierno estatal y de los gobiernos de las Comunidades Autónomas). Se les ha exigido a las CC.AA. planes Económico-Financieros de Reequilibrio. Junto a estas exigencias se ha puesto en marcha un «Mecanismo de Financiación Territorial», con un Fondo de Liquidez para que las CC.AA puedan hacer frente a sus necesidades financieras, siempre y cuando cumplan determinadas condiciones fiscales. En el año 2012, el 1 de mayo, se ha aprobado la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que obli-

<sup>102</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

<sup>103</sup> Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, por el que se fijan las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas.

ga a presentar equilibrio estructural en sus cuentas públicas y establece un límite de deuda como garantía de sostenibilidad presupuestaria en todos los niveles de la Administración española.

Entre las propuestas en marcha, destaca de forma positiva, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, cuyo proyecto se aprobó en Consejo de Ministros y desde hace un año intenta ser pactado entre los principales partidos, sin mucho éxito.

Como reformas estructurales merece destacarse la Reforma laboral <sup>104</sup>. En ella se ha tratado de favorecer, según el discurso oficial, la empleabilidad de los trabajadores, fomentando la contratación indefinida. Para ello se ha reformado el sistema de intermediación laboral y el sistema de formación. Pero lo cierto es que se han identificado nuevas formas de contratación, al tiempo que se ha flexibilizado la relación entre empleador y trabajador; de esta forma se han objetivado las causas de despido (por motivos económicos) y se han reducido las indemnizaciones <sup>105</sup>. Los datos de empleo reflejan que, por el momento, la reforma no ha repercutido favorablemente en la sociedad española.

Muy recientemente, se ha iniciado el debate sobre la Reforma de la Administración Pública. Estas medidas, como Moncloa indica, continúan primordialmente la senda de la reducción del déficit público. El proyecto, a penas presentado por el Gobierno, trata de racionalizar y reestructurar las empresas públicas estatales. Se pretenden liquidar 80 sociedades mercantiles. Supone, según el Gobierno, una reducción del 25% al 30% de todo el sector público empresarial. Trata, además, de racionalizar el uso de inmuebles de patrimonio Estatal. En el ámbito municipal se trata de llevar a cabo una eliminación de aquellas competencias consideradas impropias, concediendo su titularidad a los entes provinciales (Diputaciones). Se prevé la supresión de 3.725 entidades locales y mancomunidades. Y se regu-

<sup>104</sup> Reforma Laboral 2012 según Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

<sup>105</sup> Por toda apreciación me remito al informe realizado por la Asociación ATTAC de la Reforma Laboral [http://www.attacmadrid.org/wp/wp-content/uploads/REFORMA\\_LABORAL\\_RD\\_2012.pdf](http://www.attacmadrid.org/wp/wp-content/uploads/REFORMA_LABORAL_RD_2012.pdf).

lan las nóminas de los cargos municipales electos así como el número de concejales.

Muy discutida está siendo la aprobación de la Reforma de la Administración local. Desde finales de los años 90 se ha tratado de articular de manera eficiente la llamada «segunda descentralización». Tras varios planteamientos <sup>106</sup> sobre la necesidad de aclarar competencias y obligaciones, desde el comienzo de la crisis ha obtenido relevancia la idea de realizar una reducción drástica de los municipios a imagen de lo ocurrido en los diferentes países de la UE, proponiéndose la eliminación de algunos escalones de gobierno local <sup>107</sup>. Desde el año 2012 se ha presentado una propuesta de Reforma de Administración local que, según el Gobierno, se inspira en el principio de «una administración, una competencia». Sin embargo, el debate se ha reabierto esencialmente en torno a criterios predominantemente económicos o, más concretamente, de sostenibilidad presupuestaria <sup>108</sup>.

Trata ahora de reformarse la legislación básica municipal con el único objetivo de que las Entidades Locales se adapten a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y evitar que gasten más de lo que ingresan. De esta forma se planea una actualización de las competencias municipales potenciando el papel de las Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares o Cabildos y Comarcas. La idea central de la reforma es la modificación del actual sistema de atribución de competencias municipales (propias, delegadas, impropias, complementarias...), pero vinculando las competencias municipales a la capacidad de gestión a través de de-

<sup>106</sup> FEMP, Bases para el Pacto Local, de 24 de septiembre de 1996; Libro Blanco para la reforma del Gobierno local, MAP, Madrid, 2005; Círculo de Empresarios, Un nuevo modelo para los ayuntamientos españoles, Madrid, 2007.

<sup>107</sup> Ver R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Estudio introductorio: reforma de la planta local y Competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», en AA.VV *Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012, p. 13 y ss.

<sup>108</sup> Ver, F. VELASCO CABALLERO, «La planta local en España: criterios para la toma de decisiones», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons/UAM, Madrid, 2011.

terminados estándares para que un municipio pueda asumir las competencias que tiene asignadas legalmente. Estos estándares, por el momento, se basan en los proyectos de reforma en condicionantes numéricos como la población. Como observa Jiménez Asensio, la autonomía local no puede basarse exclusivamente en condicionantes numéricos o economicistas («capacidad de gestión») sino que deben encuadrar también criterios políticos<sup>109</sup>. Además la reforma local se plantea sólo con el objetivo de la eficacia en su gestión, pero parece olvidar, por el momento, cuestiones constitucionales esenciales para su autonomía como la suficiencia de financiación. Esta se ha realizado hasta el momento en base al Presupuesto General del Estado, lo que no permite una correcta planificación a medio plazo por parte de los Ayuntamientos, separando drásticamente la financiación de elementos democráticos y políticos, pues piénsese que el gobierno local elegido democráticamente por la ciudadanía local no tiene seguridad de que sus proyectos políticos cuenten con adecuada solvencia.

La reforma local aún debe suscitar un amplio debate en la sociedad española, pero debe alejarse de cualquier condicionante demagógico. Es usual la crítica realizada a las Diputaciones provinciales o a la mala gestión de los municipios, sin embargo, la deuda municipal supone sólo el 5% del total de la deuda del Estado, y como ha afirmado el banco de España, en los últimos años son los entes de la Administración que más han reducido su deuda<sup>110</sup>. Pese a que la autonomía local es el primer nivel democrático y el más

<sup>109</sup> «Y bajo este punto de vista tampoco cabe obviar las feroces resistencias que se plantearían a un proceso de reducción basado exclusivamente en criterios de eficiencia. No cabe prescindir del hecho de que los ayuntamientos españoles se configuran como instancias políticas, pero también son instituciones representativas (y de participación) de la ciudadanía, y con las que esta se siente —por lo común plenamente identificada—. Ver R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Estudio introductorio: reforma de la planta local y Competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», cit., p. 32.

<sup>110</sup> La Local ha sido la única de las tres Administraciones que redujo el importe de su deuda en el tercer trimestre de 2011; así lo muestran los datos contenidos en el Boletín Estadístico que el Banco de España hizo público a mediados del pasado diciembre. La deuda de la Administración Local fue de 36.701 millones de euros, casi

cercano al ciudadano, llama la atención que después de más de 30 años de autogobierno local, éste siga gestionando el mismo porcentaje del PIB que en el año 1981, el 13 % <sup>111</sup>.

## 9. VALORACIÓN GLOBAL DE LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL: ALGUNAS PROPUESTAS

Mientras la realidad del Estado social español es que no ha terminado de arrancar desde los años 80, debido a la continua exigencia de contención del gasto, la estabilidad presupuestaria y la deuda externa, la Administración española ha vivido un proceso paralelo de democratización que, desde un punto de vista de pluralismo político y territorial y desde la perspectiva democrática del principio de subsidiariedad, se ha basado en el incremento institucional de las Administraciones públicas. Sin embargo, parece ser que, en el marco del Estado social de mercado impuesto por organismos comunitarios y por los mercados financieros, democratización de la Administración y eficacia se encuentran en continua tensión.

El Constituyente español desde el art. 1 de la CE, define a España como un Estado social y democrático de Derecho, exigiendo en consecuencia que la Administración pública se organice y funcione como Administración social y democrática de Derecho. El análisis que aquí se ha realizado trata de exponer en qué medida la Administración española y su sector público se estructura y actúa conforme al mandato de la Constitución.

La exposición que realizo es básicamente descriptiva, y se basa en gran parte en datos numéricos de carácter macroeconómico. La necesidad de acudir hoy a las ciencias macroeconómicas para desplegar un análisis so-

---

mil millones por debajo de la cifra correspondiente al trimestre anterior; en sentido opuesto están las cifras de la Administración Central y, sobre todo, de la Autonómica, que han continuado evolucionando en línea ascendente.

<sup>111</sup> Ver R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Estudio introductorio: reforma de la planta local y Competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta», cit., p. 14.

bre la Constitucionalidad de la Administración española refleja un hecho esencial: como afirmó en su momento Baena del Alcázar, Estado y Administración se justifican hoy por sus resultados, su eficacia y eficiencia, especialmente en su deber, en tanto que Administración de un Estado Social, de prestación de servicios a los ciudadanos y con la introducción de bienes al mercado con costes tolerables <sup>112</sup>.

La Administración pública española se ha convertido en Administración prestacional, en el seno de los Estados sociales y democráticos de Derecho <sup>113</sup>. Pero la apertura de España a los sistemas constitucionales de su entorno se ha producido, por primera vez, justo en el momento en el que la hegemonía del poder mundial se decantaba hacia el lado de las economías de mercado. Justo en el momento en que la crisis del petróleo y la coyuntura política obligaban a los países europeos a realizar cambios significativos en la Administración del Estado social. En el momento en que el modelo del Estado social daba sus últimos coletazos.

España abría definitivamente sus fronteras a un orden internacional en el que se terminaba de establecer el mercado global. En España han confluído el proceso de normalización democrática y la puesta en marcha del Estado de bienestar con una apertura al mercado mundial representada en esencia por la adhesión a las Comunidades Europeas. De esta forma, la democratización de su Administración pública (el proceso de descentralización) y la configuración de su sector público se han ordenado, poco a poco, conforme a las exigencias de los vaivenes económicos mundiales, dando lugar a procesos de inestabilidad y decisiones ajenas a las preferencias democráticas expresadas en las elecciones y a gran parte de su programa constituyente.

<sup>112</sup> Ver, M. BAENA DEL ALCÁZAR, «Reformando a Leviathan: la Administración pública», *Política y Sociedad*, núm. 20, 1995, pp. 53-62.

<sup>113</sup> Como señala LUCIANO PAREJO, la cláusula Estado Social, tiene en común en todos sus estudios la imbricación y compromiso sociales del Estado (ruptura separación Estado-sociedad), y la responsabilidad del Estado en el logro de conquistas sociales y niveles de calidad de vida. Esencialmente se caracteriza por la producción del fin: producción y mantenimiento de determinados resultados sociales. Cit., p. 34.

En la configuración del sector público español y de su administración se puede observar, por tanto, como ha apuntado Pedro De Vega, la «incompatibilidad existente entre la lógica del Estado que es la lógica de la política, esto es la de los valores, y la lógica de la vida económica, que es la del cálculo y de la ganancia (...) porque en el proceso de mundialización de los mercados todo se transforma en mercancía (incluso el propio Estado y los comportamientos políticos) es la esencia misma de la mundialización la que choca frontalmente con la esencia del Estado y de la política»<sup>114</sup>.

La Administración Social y democrática de Derecho, en España se ha configurado como administración prestacional en base a la Constitución, pero dentro de los parámetros establecidos por el mercado global. Es decir, la Administración española es un elemento más que interactúa en el ámbito del «mercado» global, que compite con otros entes estatales, individuales, y corporaciones internacionales de carácter privado. Como señala Tajadura Tejada, estos parámetros y su resultado son bien conocidos: privatización del sector público de la economía, pérdida del control de la política monetaria, crisis del sistema fiscal dada la dimensión nacional de la imposición y la dimensión internacional de la riqueza, flexibilidad y precariedad del trabajo, etc.<sup>115</sup>. Es decir, las opciones democráticas establecidas en nuestra Constitución, entre las que se encuentra el mandato de los derechos sociales, se han visto menoscabadas ante la «instauración de una nueva forma de gobierno de la economía» incompatible con «los principios del constitucionalismo moderno, forma de gobierno de la economía en la que, lamentablemente, los derechos sociales van a ocupar un lugar muy residual»<sup>116</sup>.

Como resultado, continúo citando a Tajadura, encontramos: por un lado, «la redefinición de la frontera entre el sector mercantil y el no mercantil de

<sup>114</sup> DE VEGA, P.: «Mundialización y Derecho Constitucional: La crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998.

<sup>115</sup> J. TAJADURA TEJADA, «La crisis de los derechos sociales en el contexto de la mundialización», en *Nuevas políticas públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas.

<sup>116</sup> J. TAJADURA TEJADA, «La crisis de los derechos sociales...», cit.

la economía, en el sentido de que determinados bienes y servicios que antes se consideraban imprescindibles y esenciales para la sociedad» y que correspondía suministrar al Estado, ahora se trasladan al ámbito mercantil. Algo que ha sido subrayado en España cuando se ha expuesto la reforma en materia de salud o educación, así como en el ámbito de la contratación pública.

Por otro lado, el principio de vertebración del Estado social y democrático ya no es el trabajo, sino el consumo<sup>117</sup>. Los ciudadanos se han convertido en consumidores. Algo que puede reflejarse en la reciente reforma laboral, a través de la cual se han objetivado las causas de despido lícito del trabajador, desplazándose hacia el ámbito «objetivo» de la previsión de pérdidas económicas por parte de la empresa, no de pérdidas reales, sino de un simple descenso en el consumo.

Por último, como señala Pedro Mercado, «la crítica neoliberal al proceso de administrativización de las pretensiones e intereses sociales en el modelo del Estado del bienestar se ha construido sobre la base de que la burocracia se combate con técnicas de mercado»<sup>118</sup>. Esta es la clave de las reformas en la Administración pública española actual. Aunque las prestaciones sigan siendo de titularidad del Estado, éste ha comenzado a gestionar los recursos públicos conforme a criterios mercantiles y privados. Por obra de las presiones europeas, la Administración pública y el Estado han centrado su actuación en el «pensamiento único» de la reducción del gasto y del déficit público. Esta es una actuación propia de una empresa, y no de un Estado social, el objetivo de reducir costes para ampliar beneficios, o en este caso, ser más competitivos en el mercado financiero a la hora de acceder al crédito. Es ilusorio pensar que se pueden ofrecer los mismos servicios (entiéndase, prestar servicios para cumplir con los derechos garantizados constitucionalmente) a un coste equiparable al de la gestión privada, sin reducir la calidad o los derechos de los mismos.

Frente a esta última idea podría argumentarse que la reforma de la Administración emprendida desde el Gobierno trata de maximizar la eficacia

<sup>117</sup> J. TAJADURA TEJADA, «La crisis de los derechos sociales...», cit.

<sup>118</sup> P. MERCADO PACHECO, cit.

y eficiencia de los servicios públicos para reducir los costes al mínimo. La estructura actual del sector público y su configuración podrían entonces valorarse en el marco del Estado social y democrático de Derecho desde la perspectiva de la eficiencia de los servicios que las Administraciones prestan a los ciudadanos en comparación a sus costes (como señalamos con Baena del Alcázar al inicio).

Los efectos de las políticas públicas en la práctica, ciertamente, «tienen mucho más que ver con su detalle de aplicación (composición, manera de implementación, régimen de explotación, control y evaluación), que no con niveles cuantitativos consolidados»<sup>119</sup>, eso es cierto. Por ello, parece haber un consenso generalizado a favor de la transparencia en las cuentas públicas, de aquí la futura ley de transparencia. Pero esta ley de transparencia y la medición de la correcta eficacia de los servicios públicos deberían contar con otros sectores de naturaleza privada. Si el Estado se encuentra inserto en el mercado mundial, las empresas privadas (y principalmente empresas de naturaleza financiera así como concesionarias de obras públicas) que interactúan con el Estado deberían ser incluidas en los estándares de transparencia con mayor rigor, deberían ofrecer, al mismo tiempo, mayores garantías de transparencia (véase el breve comentario realizado más arriba sobre la subcontratación en el ámbito público).

En mi opinión, si se trata de minimizar costes como objetivo de evaluación de las políticas públicas, deberíamos prescindir de gran parte de los análisis económicos realizados y de los índices utilizados. Por un lado, la evaluación del gasto público debería romper definitivamente la supuesta igualdad «gasto público = producto público real», pasando a adoptar el concepto de producto efectivamente suministrado a la colectividad, como complemento del análisis de las cifras de gasto público. O, por otro lado, direc-

<sup>119</sup> G. LÓPEZ CASANOVAS, «Calidad del gasto público y su influencia en el desarrollo económico: una validación empírica para los países de la OCDE 1970-2005», *Hacienda Pública Española, Revista de Economía Pública*, n. 19, 2010, pp. 9-48. Aunque el autor incluye también la sanidad y la administración, no hablaremos de el primer factor por ser elemento de disenso en otros estudios como el citado inmediatamente arriba, ni del segundo por ser el objeto general de este trabajo.

tamente, utilizar índices y datos distintos a los puramente económicos, empezando por prescindir del propio concepto de PIB, para utilizar otros relacionados con la calidad de vida de los ciudadanos, su seguridad, sus niveles de educación, su felicidad...

Es cierto que los servicios que prestan el Estado y la Administración pública pueden reorganizarse para evitar duplicidades, o minimizarse en aras de su eficacia gasto/beneficio, más aun en un estado descentralizado como España, pero debemos ser cautos. Los proyectos de contención del gasto a través de la reforma de la Administración o la clarificación de competencias se pueden encontrar con dos inconvenientes lógicos.

El primero es el grado de descentralización de la Administración española. El proceso de creación y desarrollo de las Comunidades autónomas se ha observado como un logro desde parámetros de pluralismo, subsidiariedad y, en fin, desde la perspectiva democrática. Pero las reformas actuales de la Administración central deben contar, para hacerse efectivas, con el consentimiento y la colaboración de los entes autonómicos. Esto es lógico desde una perspectiva democrática, la división del poder conlleva oposición a las políticas mayoritarias. Sería absurdo pensar que la descentralización de la Administración pública española y el reconocimiento de las autonomías, es decir, el reconocimiento del pluralismo, es una traba o un límite para mejorar la eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos. Aunque, por supuesto, desde el mantra de la reducción del déficit así se observe. Es cuanto menos llamativo que las políticas anticrisis realizadas hasta ahora por los gobiernos se encuentren directamente confrontadas con los logros democráticos de las últimas décadas como el de la construcción del Estado de las autonomías.

Por otro lado, se observa que la redefinición de competencias llevada a cabo, por ejemplo a través de la reforma de la Administración local, enarbola el emblema de la reducción de la Administración. De esta forma propone la eliminación de municipios o la concentración en entes superiores de aquellas competencias o actividades municipales que no garanticen su solvencia. Esto se traduce en un traslado al ámbito provincial de la gestión de determinados recursos. Sin embargo, no podemos olvidar que el nivel local, es quizás, el ámbito más democrático y en el que se puede establecer un mejor control por parte de los ciudadanos de la actividad política. La

eficacia no debería estar reñida con la descentralización y la subsidiariedad: con la democracia.

Debemos ser cautos ante la idea de la necesidad de «adelgazamiento» de la Administración española. Si observamos los datos expuestos, el nivel de personal laboral o funcionario se encuentra por debajo de la media europea y muy alejado de los porcentajes de los Estados que exhiben una mayor consolidación del Estado social. Además, la reducción del gasto en tiempos de crisis económica es, para un lego en economía, bastante peligrosa si consideramos que el gasto público supone la mitad del PIB de un Estado como España y que el propio gasto público en sí mismo produce beneficios directamente a la ciudadanía y es actualmente un factor esencial de redistribución de la renta <sup>120</sup>.

Por todo ello, el simple objetivo de reducción del déficit con fines exclusivos de competitividad, no puede considerarse una herramienta coherente con el Estado social ni democrático <sup>121</sup>.

En definitiva, las políticas públicas actuales orientadas a la reforma de la administración deben tener en cuenta, no sólo la más que patente deca-

<sup>120</sup> En el ámbito autonómico debe señalarse la relación indirectamente proporcional entre los empleos públicos y el desarrollo económico territorial, dato que nos permite observar cómo la Administración pública puede suponer, por sí misma, un factor de distribución de la renta. Cataluña, por ejemplo, en el 2012 contaba con un 10 % de empleados públicos sobre el total de su población ocupada, mientras que la comunidad con mayor peso público sobre su ocupación era Extremadura con un 25,4%. Las seis comunidades con menos empleados públicos relativos (Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana, País Vasco, Navarra y La Rioja) son además las mismas en 2011 que en 2007. Las seis comunidades con más asalariados públicos sobre el total de ocupados son, por el contrario, en las que ha existido tradicionalmente un mayor índice de desempleo (Extremadura, Castilla-León, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Aragón).

<sup>121</sup> «El aumento de la importancia de las actividades ligadas al sector público en un número elevado de provincias, por otro lado, sirve como un verdadero «refugio» ante la falta de dinamismo que puede observarse en otros sectores productivos» Ver, J. R. CUADRADO ROURA, T. MANCHA NAVARRO, R. GARRIDO YSERTE, Servicios Públicos y convergencia interregional, Documento de Trabajo núm. 5 / 2000 La serie Documentos de Trabajo que edita el Laboratorio de Investigación del Sector Público.

dencia del Estado social y la pérdida de servicios por parte de la ciudadanía, sino también la peligrosa erosión de los principios democráticos del Estado. Las políticas anticrisis centradas en la reducción del gasto público, no sólo vulneran principios básicos del Estado social a favor de la mejora de índices de competitividad global, sino que han terminado por menoscabar el propio principio democrático a favor de los intereses del mercado. Baste con observar la reciente reforma constitucional. Mientras que nuestra Constitución no ha asumido aun el nivel de autonomía de las nacionalidades y regiones españolas, a pesar de que la única mención que se realiza al proceso de integración europea sólo señala su carácter económico, sin embargo incluye las máximas garantías normativas para los entes financieros que compran deuda pública española.

**Resumen:**

*La Constitución española de 1978 sentó las bases para reestructurar el sector público y la Administración conforme a los parámetros del Estado social democrático de Derecho. La construcción de la Administración social democrática de Derecho que la Constitución pregona, sin embargo se ha encontrado con diversos problemas internos y externos que han condicionado su estructura: La crisis económica mundial (1973 y 1979) y el paso de un sistema dictatorial a una democracia al mismo tiempo que se reformaba la Administración española, la adhesión a las Comunidades Europeas, y el paulatino desarrollo del Estado autonómico. Estas realidades han supuesto una mutación total de las bases constitucionales de la Administración española. Sin embargo nuestra Constitución ha permanecido inalterada (exceptuando las dos frugales reformas) y no refleja hoy día la realidad de su estructura ni de su volumen. Desde este punto de vista parece que ha cobrado vida el viejo «adagio» de O. Mayer: «la Constitución pasa, la Administración permanece». Nuestra Administración no responde a los parámetros del Estado social y democrático de Derecho determinados en la Constitución de 1978; por lo que en tiempos de crisis la clave de las reformas debe residir en la eliminación de toda discrepancia entre el orden constitucional y el estatuto orgánico y de funcionamiento de la Administración, no en meras medidas de reducción del déficit público.*

**Palabras Clave:** *Administración Pública, Sector Público, Constitución, Estado Social democrático de Derecho, crisis económica*

**Abstract:**

*The Spanish Constitution enacted in 1978 laid down the foundation to restructure the Spanish Public Administration within the parameters of Welfare State, Rule of*

*Law and democracy. However, the democratic Administration formation which the Constitution proclaims has been faced with several internal and external difficulties that have determined its actual structure: the global economic oil crisis (1973 and 1979), the transformation process from a dictatorial system to a democracy while the Spanish Administration was being reformed, the accession to the European Communities, and the gradual and deepest decentralization process. These realities caused a total mutation of the constitutional foundations of the Spanish Administration. Notwithstanding, the Spanish Constitution has remained unchanged and does not reflect its current structure and volumen reality. From this point of view, old O. Mayer's «adage» seems to be alive: «the Constitution goes, the Administration remains». Public Administration in Spain does not meet the requirements of Welfare State laid down by the Constitution. Accordingly, in times of crisis the key reforms must reside in the elimination of any discrepancy among the constitutional order and the Administration structures, not only in reducing the public debt.*

**Keywords:** *Public Adminsitration, Public Sector, Constitution, Welfare State, economic crisis.*