

RECENSIONES

AA.VV., *La reforma del sector público* (dir. Federico Castillo Blanco), Instituto García Oviedo, Sevilla, 2014.

La reforma del sector público ha sido y sigue siendo un tema de intenso debate. El problema actual, como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es «cómo organizar el sector público de tal forma que pueda adaptarse a las nuevas demandas y necesidades sociales sin perder la coherencia con respecto a la estrategia global ni la continuidad de los valores de la gobernanza». Y en este sentido puede afirmarse que las reformas en el sector público de los últimos veinte años han mejorado significativamente la eficiencia, pero los gobiernos de los países «se enfrentan ahora al difícil reto de conseguir nuevos incrementos de eficiencia que les permitan financiar estas demandas crecientes al Estado del siglo XXI»¹.

Sin embargo, no es menos cierto también que la crisis financiera iniciada en el año 2008, ha marcado una nueva hoja de ruta. Reformar el sector financiero, enfrentarse al persistente alto índice de desempleo, la falta de crecimiento económico, la volatilidad de los mercados, el riesgo de restricción a la inversión y al comercio extranjero, y el crecimiento de los flujos migratorios son serios retos políticos de un calado sin precedentes.

El margen de maniobra de muchos países está aún más reducido debido a los altos niveles de deuda y de déficit; de hecho, la velocidad, amplitud y oportunidad de la consolidación fiscal son consideradas por muchos como factores cruciales para el progreso de otros objetivos de las políticas públicas. Por ello la mayoría de los gobiernos se esfuerzan en la actualidad por salir de sus intervenciones excepcionales y retornar las economías a su crecimiento autosostenido.

En España, el panorama actual de nuestras Administraciones Públicas no es muy diferente. Muchas han sido (y siguen siendo) las medidas adoptadas para paliar los devastadores efectos de una crisis económica que aún seguimos padeciendo. Y todas apuntan hacia la misma dirección: la contención del gasto público como vía prioritaria para reducir el déficit público.

¹ OCDE, *La modernización del Estado: el camino a seguir* (traducción de Sonia Piedrafita Tramosa), INAP, Madrid, 2006, págs. 24-25.

No obstante, son muchas también las voces críticas que en nuestra doctrina (CASTILLO BLANCO, JIMÉNEZ ASENSIO, PALOMAR OLMEDA, BOLTAINA BOCH, entre otros muchos) vienen a cuestionar estos planteamientos para salir de la crisis, al menos en lo que se refiere a las medidas adoptadas en materia de recursos humanos en el sector público.

Pero quizás, de todos los debates que estamos viviendo en la actualidad de nuestro país, sean dos de ellos los que parecen sustancialmente necesarios y, desde luego, los que más expectación han despertado. Por un lado, como señala el Director del volumen, el Profesor CASTILLO BLANCO, en la introducción del libro que comentamos, «la que afecta a la reforma de la Administración: parece incuestionable que España necesita una reforma administrativa; se trata de un asunto pendiente desde hace años y no por una única razón de tipo coyuntural como puede ser la necesidad de un ajuste en el gasto público sino porque una economía competitiva necesita estar dotada de una Administración moderna y avanzada capaz de lograr la excelencia en el desarrollo de sus competencias. De otro, la que afecta a la estructura y planta local y es que el debate sobre la estructura y articulación de nuestro régimen local, que ha trascendido mediáticamente solo de forma parcial, es en realidad una más de las asignaturas pendientes de nuestro sistema constitucional en lo que se refiere a la organización territorial del Estado».

En este contexto, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas nos presenta el Informe CORA, que si bien es cierto que realiza un gran diagnóstico y análisis de nuestro sector público, las propuestas no atienden a una lógica de visión profunda y estratégica de los problemas que aquejan a la esfera pública sino que más bien están dirigidas a reducir en un corto espacio de tiempo la deuda pública. Y que difícilmente, a mi parecer, pueden diseñar un nuevo modelo de Administración Pública más eficaz y eficiente sino más bien una Administración más reducida pero con la convencional conceptualización que la caracteriza.

Por su parte, con la reforma de nuestro régimen local se ha perdido, como subraya asimismo el Profesor CASTILLO BLANCO, «una ocasión para afrontar, en lo necesario una reforma en profundidad de la planta local española, de su organización, de su funcionamiento, de su régimen competencial y de su financiación. La reforma proyectada, asentada en un nivel territorial de bajo rendimiento institucional me temo que, salvo que en aquellos supuestos en que los municipios incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, será de escasa y muy complicada aplicación. Las mayorías políticas necesarias para la adopción de muchas de sus decisiones, la situación institucional de la que parten la mayoría de las Diputaciones Provinciales y la contraposición entre la legislación autonómica y la estatal dificultará su puesta en marcha. Confiemos en que, al menos, esta reforma espoleará a estas últimas a salir de cómodo papel en que han estado

instaladas estos últimos años. Las situaciones transitorias y el período de “vacatio legis” para la traslación de las competencias “impropias” a las Comunidades Autónomas y su dependencia, en cierto modo, del sistema de financiación local tampoco ayudará a que el esquema existente en la Ley tenga una plasmación tan efectiva como sus mentores pueden pensar»².

Y lo que parece claro, en cualquier caso, es que las medidas presentadas en el Informe CORA y las que se vienen implementando durante los últimos años no inciden en las causas originarias de los desequilibrios de nuestro modelo de Administración Pública. Y es que, en efecto, no se llega a comprender que se pueda plantear una reforma de la Administración Pública sin abordar la reforma de nuestro modelo de empleo público. Poco o casi nada se ha avanzado hacia las verdaderas reformas que pueden diseñar un verdadero modelo de Administración moderna.

La reforma de las administraciones públicas españolas, como expresa el Profesor LONGO MARTÍNEZ, «es una de las grandes reformas pendientes para modernizar la economía y las instituciones del país. No es, en modo alguno, una reforma para funcionarios, y mucho menos una reforma de funcionarios. La sociedad española necesita para su sector público proyectos reformadores de hondo calado, capaces de hacer confluír amplias dosis de energía social, y dotados de estrategias que los hagan viables»³.

Siguen pendientes, en consecuencia, las reformas que nuestro modelo de empleo público necesita. No parece tampoco, como ya apuntara hace algunos años el gran Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, «que se haya pensado demasiado en constituir un verdadero núcleo superior directivo, que sólo en la efectiva superioridad de sus técnicas, y no en una simple declaración legal de signo reivindicativo social, podría constituirse y sostenerse. El famoso “elitismo”, presentado como un enemigo a batir en sí mismo, es, en realidad, si se le depura de sus posibles, y no siempre graves, derivaciones negativas, una ineludible exigencia de calidad, de la que no puede pasarse ninguna Administración moderna como ninguna organización mínimamente compleja (...)»⁴.

² CASTILLO BLANCO, F., «Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en *Diario del Derecho Municipal IUS-TEL* de 3 de enero de 2014, pág. 7 y 8.

³ LONGO MARTÍNEZ, F., «Administración Pública: política del recorte y retórica de la reforma», *Revista Digital de la Red Vasca de Directivos Locales*, noviembre, 2013, pág. 5.

⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española. Estudios de Ciencia Administrativa*, cuarta edición, Alianza, Madrid, 1985, pág. 6 y ss.

Y más aún, podríamos añadir, en la actual crisis no sólo económica sino de credibilidad de nuestro modelo de Administración Pública y de empleo público, y en la que difícilmente pueden mantenerse planteamientos que no afronten, con el rigor y la seriedad que merecen, los problemas que venimos señalando.

Y es que, en efecto, la modernización del sector público y, más concretamente, de la gestión de recursos humanos ha sido (y sigue siendo también) un tema recurrente en la agenda gubernamental de los diferentes países. Este interés creciente en la gestión de los recursos humanos (GRH) de las organizaciones públicas se debe principalmente a tres factores, como señala YNTEMA: «En primer lugar, a la necesidad de reducir el gasto público. En segundo lugar, al aumento de la demanda y de las expectativas que se ofrecen. Y, en tercer lugar, al aumento de la complejidad del sector público. El crecimiento de las organizaciones, la interdependencia sistemática y el empequeñecimiento del mundo, son las razones por las cuales las consecuencias de cualquier decisión ya no pueden considerarse como externalidades aceptables. Para cambiar la tendencia general de la sociedad occidental debemos mejorar las capacidades de gobernar. La reforma de la GRH es un instrumento importante para conseguirlo. La calidad del sector público es cada vez más importante. La necesidad de reducir el gasto público y ofrecer unos servicios públicos de calidad son los valores básicos de la reforma de la GRH en el sector público»⁵.

Sin embargo, las cosas no son tan sencillas. Como señalan POLLIT y BOUCKAERT: «Los beneficios de los grandes cambios introducidos en los procedimientos y estructuras de las agencias públicas no se suelen ver hasta pasado tres, cuatro, cinco o más años desde que se puso en marcha el programa de reformas. Y es que para empezar, es necesario disponer de nueva legislación. Después hay que analizar la situación y, consecuentemente, diseñar, formular y perfeccionar nuevos procedimientos, hay que familiarizar al personal con ellos, definir nuevos roles y establecer los sistemas de recompensa adecuados. Deben establecerse nuevos sistemas de evaluación, informar a los usuarios del servicio y a otros posibles interesados y buscar soluciones para tratar de atajar las inseguridades que causan las novedades tanto en el personal como en los usuarios»⁶.

⁵ YNTEMA, P., «La gestión de los recursos humanos en el sector público» (traducción de Àngels Catalá), en *Lecturas de Gestión Pública* (Selección de textos por Quim Brugué y Joan Subirats), INAP-BOE, Madrid, 1996, págs. 301-302.

⁶ POLLIT, C. y BOUCKAERT, G., *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado* (traducción de Isabel Lombardero Lasarte), INAP, Madrid, 2010, pág. 25.

Todos estos extremos, en suma, son clave para innovar, transformar y mejorar nuestras organizaciones públicas y son los ejes que necesariamente deberían plantearse también en este proceso de reforma de nuestras Administraciones Públicas.

Y precisamente estas necesidades son las que son abordadas en este libro, de la mano de un nutrido elenco de expertos de reconocido prestigio, con la convicción de que en el mismo no existen verdades absolutas y que la maduración de dichas ideas son las que finalmente se aproximarán más acertadamente a dar solución a muchos de los problemas que la Administración española sigue presentando a día de hoy.

Fátima E. Ramallo López
Profesora de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

GUICHOT, E. (Coordinador): *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, 383 págs.

El profesor E. Guichot, reconocido experto en materia de transparencia pública, ha reunido en esta obra a un competente equipo de profesores de las Universidades Hispalense (el propio E. Guichot y las profesoras C. Barrero y C. Horgué) y Carlos III (A. Palomar y A. Desclazo), con la finalidad de ofrecer en un plazo brevísimo desde la publicación de la Ley un completo estudio de la reciente y esperada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.

Como característica general de la obra, cabe destacar la detallada información sobre la evolución del texto legal desde la primera formulación del anteproyecto hasta su publicación como ley, pasando por la prolongada tramitación parlamentaria (sugerencias formuladas en las comparecencias ante la Comisión Constitucional, enmiendas aceptadas y rechazadas, debates parlamentarios...), facilitando así alcanzar una idea precisa del origen y vicisitudes del texto finalmente aprobado. Además, la obra incluye al final el texto completo de la Ley 19/2013, lo que sin duda facilitará la lectura de los estudios a los lectores más inquietos. A continuación me referiré a los aspectos que considero más destacables de cada capítulo de la obra.

En el Capítulo I («El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley») el prof. E. Guichot subraya cómo la experiencia comparada enseña que la transparencia