



FACULTAD DE DERECHO

LA RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Hacia un nuevo modelo de Administración Pública

Autor: Cristina de León Fuentes

4º E1-BL

Derecho Administrativo

Tutor: Beatriz Gemma Rodríguez Villar

Madrid

Abril 2018

Índice

Listado de abreviaturas	6
Introducción.....	7
Objetivos.....	7
CAPITULO I.....	8
1. Introducción	8
2. La Administración General del Estado	9
2.1 <i>La Organización Central de la Administración General del Estado</i>	11
2.2 <i>La organización Periférica de la Administración General del Estado</i>	15
3. Las administraciones autonómicas	17
4. La Administración Local	18
4.1 <i>El municipio</i>	20
4.2 <i>La provincia</i>	22
5. La administración instrumental	23
5.1 <i>Los Organismos Públicos</i>	24
5.2 <i>Consortios</i>	28
5.3 <i>Las Fundaciones Públicas</i>	29
5.4 <i>Las Sociedades Mercantiles Estatales</i>	30
5.5 <i>Las Administraciones Independientes</i>	31
CAPITULO II.....	33
1. La necesidad de una reforma administrativa	33
2. La racionalización del Sector Público	37

3. Transparencia y simplificación del sector público.....	41
4. Tendencia del modelo administrativo	46
Conclusión.....	51
Fuentes de información	52
1. Bibliografía	52
2. Referencias de Internet	52
3. Legislación.....	54

RESUMEN

La Administración Pública ha evolucionado mucho los últimos años. En busca de una racionalización del sector público y una simplificación administrativa de sus procedimientos, se han dictado una serie de leyes con el fin de que la Administración Pública sea lo más eficiente posible. Sobre la base de este objetivo, se puede observar como el modelo evoluciona notablemente, impulsado por las políticas europeas.

Al analizar la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público se puede apreciar como de por sí ya supone un avance con respecto a la anterior Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Pero lo que deviene más importante, son las posteriores leyes dictadas en base al informe de medidas que propuso el Consejo de Ministros llamado la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Es entonces cuando se analiza el porqué de la ineficiencia del modelo administrativo español y se proponen medidas. Sobre esta base, se reforman leyes y se derogan otras, lo que lleva a pensar que el modelo territorial del sector público, como lo conocemos hasta ahora, seguirá cambiando en el futuro, encaminándose hacia un nuevo modelo administrativo.

PALABRAS CLAVE

Administración; Legislación; Racionalización; Simplificación

ABSTRACT

Public administration has evolved a lot the last few years. Looking for a rationalization of the public sector and administrative simplification of their procedures, have been rendered several laws in order that the public administration is it more efficient as possible. Based on this lens, you can see as the model evolves dramatically, driven by European policies. Analysing the Law 40/2015, on 1 October, Régimen Jurídico del Sector Público seen as itself already represents a breakthrough with respect to the previous Law 6/1997, of 14 April, Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. But what is more important, are the subsequent laws laid down based on the report of measures proposed by the Council of Ministers, called the Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). It is then, when the reason for the inefficiency of the Spanish administrative model is analysed and measures are proposed. On this basis, laws are reformed and others, repealing what leads to think that the territorial model of the public sector, as we know it so far, will continue changing in the future, heading towards a new administrative model.

KEY WORDS

Administration; Legislation; Rationalization; Simplification

LISTADO DE ABREVIATURAS

AGE- *Administración General del Estado*

CCAA- *Comunidades Autónomas*

CORA- *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*

OPERA- *Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración*

CE- *Constitución Española*

CFSE- *Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado*

OCEX- *Asociación de Órganos de Control Externo*

L3/1981- *Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo.*

L: 2/1982- *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.*

L3/1980- *Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.*

L23/2013- *Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.*

L 27/2013- *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*

L40/2015- *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.*

L 19/2013- *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende analizar el modelo administrativo actual. En este siglo se han realizado diversas reformas, que durante la crisis económica han tenido como objetivo garantizar la eficiencia de la gestión de recursos, más allá de las circunstancias económicas. A su vez, el programa CORA pretende racionalizar las estructuras públicas en aquellos ámbitos donde las diferentes Administraciones comparten competencias.

A lo largo del estudio, tras analizar la organización territorial antes de la reforma, se procederá al análisis del programa CORA y OPERA, para más adelante ver su repercusión en las disposiciones que se aprobaron tras dichos programas.

Tras lo anterior, se pretenden sustentar las bases que forman el modelo administrativo actual y la tendencia de este a la simplificación y racionalización de la organización territorial.

OBJETIVOS

- I. El presente estudio pretende analizar la organización administrativa española, de manera que, en un primer lugar, se analizarán las instituciones del sector público en los diferentes niveles territoriales; estatal, autonómico y local.
- II. Estudio histórico de la administración instrumental.
- III. Exposición del CORA y del OPERA, de manera que se pueda determinar la simplificación y racionalización efectiva de la administración.
- IV. Exposición del marco normativo que dio carácter vinculante a las medidas propuestas por la CORA y el OPERA.
- V. Tendencia del nuevo modelo administrativo.

CAPITULO I

1. INTRODUCCIÓN

La organización administrativa en España se caracteriza por ser un modelo descentralizado y burocrático, inspirado en los principios constitucionales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, recogido en el art. 103.1 de la Constitución Española.

La constitución determina que los órganos integrantes de la Administración pública han de ser creados, recogidos y coordinados de acuerdo con la Ley, la cual regulará a su vez el estatuto de los medios personales integrados en ella, que serán seleccionados de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

La Administración General del Estado se encuentra bajo la dirección del Gobierno, quedando totalmente sometida a la Ley y al Derecho, sirviendo de manera objetiva a los intereses generales y desarrollando funciones ejecutivas de carácter administrativo. La misma está integrada por órganos ordenados de manera jerárquica, los cuales actuarán con personalidad jurídica propia.

Las actividades de ejecución o de gestión administrativas, de prestación o de fomento, serán llevadas a cabo por los organismos públicos, incluidas aquellas actividades de contenido económico, que quedan reservadas a la Administración General del Estado. Estas últimas actividades dependerán de la misma y se adscribirán de manera directa o a través de otro organismo, al Ministerio que ostenta dicha potestad competencial material.

El ordenamiento jurídico será el que atribuya las diferentes competencias administrativas a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos, las

cuales se extenderán a todo el territorio español, salvo que en la ley se disponga lo contrario.

La organización de la Administración Pública de España presenta diferentes niveles territoriales que resultan independientes y autónomos, cuya distribución de competencias corresponde al Estado, en virtud del art. 149 de la Constitución Española. Se encontrarán pues, la Administración General del Estado, seguida de las Administraciones Autonómicas y, por último, las Administraciones Locales. De manera paralela se encontrarán las Administraciones Instrumentales, las cuales son parcialmente independientes, pero tendrán su base en la administración territorial que las cree.

Las competencias que se extenderán a todo en territorio español atribuidas a la AGE están reguladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Cada Comunidad Autónoma cuenta con un poder ejecutivo propio que dirigirá la Administración Autónoma, la cual tendrá su propia personalidad jurídica. Por último, la Administración Local estará compuesta por entes, carentes de personalidad jurídica propia y con potestad reglamentaria y de autoorganización. Es importante destacar que las entidades locales necesarias serán los municipios, provincias e islas (Canarias y Baleares).

2. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

La Administración General del Estado es un ente territorial que actúa bajo la dirección del Gobierno, cuyo fin es la satisfacción del interés general.

Este ente territorial se organiza y actúa en base a los principios establecidos en el art. 3 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, L40/2015), respondiendo, de tal manera, a los principios de división funcional en Departamentos Ministeriales y de gestión territorial que se encuadran en las

Delegaciones de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Se encuentra comprendida dentro de esta: la Organización Central, la Organización Territorial y la Administración General del Estado en el exterior. Esta última no será objeto de estudio en el presente trabajo.

Además, el artículo anteriormente nombrado determina el sometimiento de esta a la Ley y al Derecho, así como su obligación de servir con objetividad a los intereses generales, teniendo encomendada la gestión de funciones ejecutivas de carácter administrativo.

La Administración General del Estado tiene como objetivo llevar a cabo la política administrativa del Gobierno. De tal manera que, con el fin de ejecutar tales políticas, se organiza en diferentes Ministerios con sede en Madrid y, además, contará con servicios periféricos a lo largo del territorio español. Es así como, determinados organismos públicos que cuentan con cierta autonomía dependerán de los distintos Ministerios.

Con respecto al sistema de distribución de poderes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, será la Administración del Estado la que se encargue de la planificación y la aplicación de la legislación de distintos sectores.

Esta institución ha de preservar los principios de objetividad, imparcialidad y eficiencia recogidos en la Constitución Española y que quedan reflejados en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

Dentro de la Administración General del Estado se puede distinguir entre la organización central y la territorial, ambas reguladas en la Ley 40/2015, que se constituirán bajo el principio de jerarquía.

La organización central se centra en la figura del ministro y en la estructura organizativa de la que se considera titular, siendo este el Departamento Ministerial o el Ministerio, que comprenderán diferentes sectores funcionalmente homogéneos de la actividad administrativa.

Se distinguen, a su vez, entre órganos superiores, que estarán formados por los ministros y los Secretarios de Estado, y los órganos directivos, siendo estos los Subsecretarios y Secretarios Generales, los Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales y, por último, los Subdirectores Generales.

La Administración General del Estado está vinculada al Gobierno y a los órganos de este, formado por el presidente del Gobierno, el vicepresidente del Gobierno y los ministros. Es por ello, que se considera el Gobierno como un órgano constitucional complejo e integrado por órganos unipersonales y colegiados al que la Constitución encomienda la dirección de la política interior y exterior, la administración civil y militar, así como la defensa del estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el art. 97 CE.

Se presentan, por tanto, unos órganos colegiados como son el presidente, el vicepresidente y los ministros y el Consejo de Ministros, formados por los tres órganos unipersonales nombrados anteriormente, y por las Comisiones Delegadas del Gobierno.

2.1 La Organización Central de la Administración General del Estado

La estructura básica en la organización central de la Administración está constituida por los Ministerios o Departamentos Ministeriales. Se organizarán en función de diferentes sectores de la actividad administrativa, que dependerá del Gobierno y sus objetivos políticos.

El presidente del Gobierno será quien determine por Real Decreto el número, denominación y ámbito competencial del Ministerio¹, aunque será la propia Ley 40/2015 la que disponga la organización interna de cada uno. Es por ello, que la misma determinará los órganos de existencia obligatoria y aquellos potestativos y los clasifica en diferentes grupos.

El artículo 55.1 L40/2015 determina que “la organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos

¹ Artículo 57 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley”.

Los órganos superiores serán los ministros y los secretarios del Estado, siendo estos últimos jerárquicamente inferiores a los ministros. Se trata de cargos políticos, adjudicados en función a criterios de cualificación profesional. Los órganos directivos de la organización central son los Subsecretarios y Secretarios Generales, así como los Secretarios Generales técnicos, los Directores Generales y los Subdirectores Generales.

Los órganos superiores y directivos tienen la consideración de alto cargo, por lo que quedan sometidos a lo establecido en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado ². La diferencia entre los mismos se basa en la creación, requisitos y procedimientos para determinar los titulares de estos. Es por ello por lo que la creación, modificación y supresión de los órganos superiores dependerá del presidente del Gobierno, mientras que los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales se modificarán, crearán y suprimirán por un Real Decreto de Consejo de Ministros.

Se habrá de atender, también, a las diferentes funciones que desempeñan los órganos; los superiores establecerán los planes de organización bajo su responsabilidad y los directivos se ocuparán del desarrollo y la ejecución de dichos planes.

En primer lugar, el órgano clave de la organización central de la AGE es el ministro, el cual es miembro del Gobierno y titular de un Departamento Ministerial. Esta confluencia entre funciones supone el engarce entre el Gobierno y la Administración, las cuales estarán determinadas en la Ley del Gobierno y en la Ley 40/2015. El artículo 61 de esta última determina sus funciones, entre otras se encuentran las siguientes:

- Ejercerá la potestad reglamentaria, basándose esta en la potestad normativa de atribución referidas a su departamento.
- Fija los objetivos del Ministerio.
- Diseñar y proponer la organización interna del mismo.

² Art. 55.6 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

- Nombrar y separar a los titulares de los órganos directivos del Ministerios y de los organismos dependientes del mismo.
- Mantener las relaciones con las CCAA y convocar conferencias sectoriales y los órganos de cooperación en el ámbito de las competencias atribuidas a su departamento.

En segundo lugar, los secretarios del Estado³ dependen jerárquicamente del ministro, y deben cumplir con los objetivos fijados por este último, sin perjuicio de que estén adscritos a la Presidencia del Gobierno, en cuyo caso actuarán bajo la dirección del presidente. Su importancia reside en su fundamental papel en la actividad política y administrativa, lo que les convierte en un órgano fundamental que permite la cohesión entre el Gobierno y la Administración.

En tercer lugar, se encuentran los Subsecretarios⁴. Por cada Ministerio existirá tan solo una Subsecretaria, de la cual dependerá la Secretaria General Técnica. Por un lado, la función principal de la Subsecretaria será la representación ordinaria de cada Ministerio y la dirección de los servicios comunes de los mismos, es decir, los servicios que proporciona a los órganos superiores y directivos de asesoramiento, apoyo técnico y la gestión de los medios y recursos materiales, económicos y personales. Se trata, por tanto, de funciones de jefatura superior del personal del departamento y el establecimiento de programas de inspección.

Por otro lado, los Secretarios Generales Técnicos⁵ tienen atribuidas funciones de los servicios comunes del Ministerio, relativas a producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.

En cuarto lugar, los Secretarios Generales⁶ dirigen o coordinan los órganos directivos. No se requiere que el titular de este órgano sea un funcionario de carrera, sino que

3 Regulados en el artículo 62 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

4 Regulados en el art. 63 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

5 Regulados en el art. 65 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

puede provenir del ámbito privado. Sus competencias se basan en la dirección y consecución de objetivos, así como la ejecución de los proyectos de organización, debiendo supervisar la actividad de los órganos adscritos a la Secretaría General.

En quinto lugar, se presentan los Directivos Generales⁷, encargados de la proposición de proyectos que buscan el cumplimiento de los objetivos marcados por el Ministerio, así como dirigir y controlar su ejecución. Además, elevar al órgano del que dependan las propuestas de resolución sobre lo relativo al órgano. Y, por último, supervisar la gestión ordinaria de este órgano.

Por último, con el escalón inferior de la ordenación jerárquica de los órganos directos se presentan los Subdirectores Generales. Las Direcciones Generales se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución de competencias, la realización de actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades.

De manera totalmente paralela, y al margen de los principios de jerarquía se encuentran diferentes organismos constitucionales estatales dignos de destacar; el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado.

El Defensor del Pueblo⁸ es un órgano que tiene como fin vigilar la correcta aplicación de las leyes por parte de los Tribunales y del poder ejecutivo. Su existencia viene establecida por el art. 54 de la Constitución y en virtud de este, será elegido por las Cortes Generales. Podrá existir también un Defensor del Pueblo en cada Comunidad Autónoma, aunque su creación se limitará a lo establecido en cada Estatuto de Autonomía.

6 Regulados en el art. 64 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

7 Regulados en el art. 66 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

8 Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (Publicado en: «BOE» núm. 109, de 7 de mayo de 1981)

El Tribunal de Cuentas es el “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica”⁹.

El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno¹⁰. Su función se basa principalmente en emitir dictámenes sobre consultas hechas por una autoridad, los cuales tendrán carácter facultativo, a no ser que la ley que los regula disponga lo contrario.

2.2 La Organización Periférica de la Administración General del Estado.

La Administración General del Estado no solo se circunscribe a los órganos centrales, sino que además cuentan con un aparato de representación en los diferentes niveles territoriales, tanto autonómico como provincial, de manera que ejercen la dirección y supervisión de todos los servicios de los que goza la Administración General del Estado, así como de sus organismos públicos. Se trata de un pilar fundamental en el plano autonómico, sin prescindir del nivel provincial, en frente del cual se sitúa el subdelegado del Gobierno.

En primer lugar, el delegado del Gobierno¹¹ de cada Comunidad Autónoma será la figura principal de la organización periférica. Su competencia se encuentra establecida en la ley, siendo estas, entre otras:

9 Art. 1 Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (Publicado en: «BOE» núm. 121, de 21 de mayo de 1982)

10 Artículo 107 Constitución Española

11 Sección 2ª, Capítulo III, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

- Dirigir los servicios de la AGE en la Comunidad Autónoma, impulsar y supervisar la actividad, así como elevar propuestas e informes.
- Elevar propuestas sobre la simplificación de estructuras, planes de empleo y cualquier otra que suponga la optimización de los recursos humanos.
- Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad de estos, por medio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Subdelegados de Gobierno.
- Coordinar la información sobre los programas y actividades estatales de la Comunidad Autónoma
- Participar en órganos de cooperación con las comunidades autónomas y promover la colaboración entre las mismas y con las entidades locales.

Además, el delegado cuenta con la Comisión territorial de asistencia al Delegado de Gobierno; órgano colegiado de asistencia y apoyo al mismo que solo tendrá cabida en las Comunidades Autónomas Pluriprovinciales.

En segundo lugar, se encuentra el subdelegado del Gobierno¹² y el Director Insular de la AGE. El Subdelegado de Gobierno está jerárquicamente subordinado al delegado del Gobierno y se tratará de un funcionario de carrera con el título de Doctor, Licenciado o equivalente, el cual se encarga de la representación ordinaria del Estado en las CCAA.

El mismo no tiene condición de alto cargo y sus competencias se basan en dirigir los servicios integrados y supervisarlos, mantener las relaciones de comunicación, cooperación y colaboración con los órganos territoriales de la CCAA en la provincia de la que se trate, y ejercer la potestad sancionadora que le sean atribuidas por la norma. Han de dirigir el CFSE de la provincia que les concierne y proteger el ejercicio de derechos y libertades. Ejercerán sus competencias en la provincia en la que no esté establecido la Delegación del Gobierno.

12 Sección 3ª, Capítulo III, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

Por otro lado, los directores insulares dependen jerárquicamente del Delegado de Gobierno de la CCAA o del subdelegado de la provincia, en su caso. Sus funciones se asimilan a las que realizan los subdelegados del Gobierno en las provincias.

3. LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS

La Administración Autónoma cuenta con personalidad jurídica propia, con potestad de autoorganización administrativa en base al principio de autoorganización. Se está ante unos entes políticos primarios, con potestad legislativa y de autogobierno.

Para la regulación de las instituciones de autogobierno que ostentan las Comunidades Autónomas se ha de acudir al art. 147.2 CE, el cual se remite al estatuto autonómico correspondiente. No obstante, la Constitución establece un esquema organizativo, mediante el cual podemos sustentar las bases.

Con base en el art. 152.3 CE, los estatutos configuran su órgano representativo de la Comunidad como la Asamblea Legislativa, siendo conocida también como Parlamento, Cortes o Junta General. La composición de esta no viene delimitada, sino que se establece un número provisional para las primeras elecciones, tras la cual se establece un número definitivo para los Diputados que formaran la Asamblea. Por otro lado, el funcionamiento y las funciones que ostentaran los Diputados están definidos en los Estatutos, siendo estas: la potestad legislativa, la aprobación de los Presupuestos, el otorgamiento de la confianza al presidente y el control del Consejo de Gobierno.

Por otro lado, se encuentra el presidente de la Comunidad Autónoma, el cual será elegido por la Asamblea de entre sus miembros, con los correspondientes procedimientos de investidura confianza y censura que prevé la CE. Será la cabeza del ejecutivo, debiendo ostentar la suprema representación de la respectiva comunidad, así

como la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma. Así mismo, ha de dirigir al Consejo de Gobierno actuando como órgano ejecutivo o gubernamental.

El Consejo de Gobierno, denominado también Gobierno a secas, Consejo Ejecutivo o Diputación Foral, será el órgano colegiado encargado de la dirección y coordinación política de la comunidad autónoma. Está compuesto por el presidente, consejeros y, en su caso, vicepresidente(s). Los estatutos establecerán sus funciones con alguna variante, aunque estas se basan principalmente en el art. 97 CE y en la Ley de Gobierno.

Cada Comunidad Autónoma ostenta una estructura administrativa que estará subordinada al Consejo de Gobierno. En primer lugar, se encuentra la administración centralizada, seguida los servicios periféricos.

La administración centralizada estará formada por los consejeros, los cuales ostentan la condición de miembros del consejo. La Consejería está integrada por órganos políticos y administrativos; el Viceconsejero, cuya existencia puede ser facultativa; el Secretario General Técnico, tratándose de un órgano de asesoramiento y en caso de no existir vicepresidente ejercerá las funciones destinadas al mismo; las Direcciones Generales, como órgano sectorial básico; y las unidades administrativas, las cuales se dividen en tres niveles: servicios, secciones y negociados, o unidades inferiores (Madrid y Murcia).

Los servicios periféricos se componen de servicios aislados, con base y competencia provincial que dependen de las Consejerías.

Las Administraciones Autonómicas podrán asumir las competencias que no estén reservadas exclusivamente para el Estado, recogidas en el artículo 149 de la Constitución. Sin embargo, el Estado podrá delegar competencias a las mismas mediante Ley Orgánica cuando así lo exija el interés general¹³

Por último, resulta importante destacar los órganos consultivos autonómicos, los cuales se asemejan al Consejo de Estado a nivel estatal. Sus principales funciones, las cuales ejercen con autonomía funcional y orgánica, se basan en la emisión de dictámenes, de carácter perceptivo cuando así lo disponga la ley disponga, y en la adopción de acuerdos.

13 Artículo 150 Constitución Española

4. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En España las entidades locales cuentan con autonomía administrativa y financiera, cuyo ámbito se confiere a través de reglamentos, por lo que la Administración Local realiza tareas concretas. En total existen 50 provincias, 43 con Diputación Provincial, de las cuales 7 están fusionadas con la Comunidad Autónoma al tratarse de comunidades uniprovinciales. La entidad básica de la organización territorial del Estado en el Municipio son los Ayuntamientos.

Además, existen 7 islas, de las cuales 4 pertenecen a las Islas Baleares y 7 a Canarias, contando así cada una con su Consejo y su Cabildo insular.

Las mismas son financiadas a partir de los ingresos del Estado, sus Comunidades Autónomas y sus propios recursos, como pueden ser los impuestos locales.

Es importante, antes del estudio de la administración en los municipios y en las provincias, analizar brevemente la evolución del régimen en el periodo franquista.

Durante este periodo (1939-1974) regía la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, la cual establecía un régimen bastante centralizado. Por un lado, se designaba alcaldes y Presidentes de Diputación, los cuales tomaban la mayor parte de decisiones de las corporaciones locales. Este sistema quedaba muy sometido al poder central y además se ostentaban muchos poderes de tutela, que desembocaba en una ralentización de la actividad local que ejercían tanto los agentes políticos del régimen como la élite burocrática del Ministerio de la Gobernación, el Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones locales.¹⁴

14 Santamaría Pastor, J.A (2009). Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel.

Más adelante en la etapa constitucional, se dicta una normativa básica: la Ley 7/1985 de 2 abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), que fue posteriormente modificada a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, L27/2013). Esta última ley trajo consigo modificaciones relativas a; la competencia de los municipios y de las Diputaciones Provinciales; a la estructura local y el empleo público, ambas en atención al criterio de racionalización; a los regímenes de dedicación y retribuciones de los miembros de las corporaciones locales; y al control financiero y presupuestario.

Se encontrarán diferentes entidades locales, las cuales tendrán carácter potestativo o imperativo. En primer lugar, las entidades territoriales que tendrán carácter necesario son las formados por municipio, provincia y la isla. En segundo lugar, se encuentran las entidades locales régimen especial o de existencia meramente potestativa, como son “las comarcas u otras entidades que se agrupen en varios municipios, las aéreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios.”¹⁵ Estas últimas podrán constituirse o no, en atención al presupuesto necesario para su creación o al presupuesto formal que determine la misma.

4.1 El municipio

Las competencias que le son propias al municipio vienen determinadas en el artículo 25 LBRL, el cual fue modificado por la L27/2013. Es importante destacar el apartado 5 del artículo, el cual, a efectos de evitar duplicidades, establece que las leyes sectoriales deberán garantizar que no se atribuye una misma competencia a otra Administración.

15 Santamaría Pastor, J.A (2009). Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel.

El ente encargado del gobierno del municipio es el Ayuntamiento en Pleno, el cual es un órgano colegiado cuyos integrantes son elegidos y a los que corresponde “el gobierno y la administración municipal”¹⁶ (art 19.1 LBRL). Junto a este nos encontramos con otros órganos como son el alcalde, la Junta de Gobierno, las Comisiones Informativas, la Comisión de Sugerencias y la Comisión Reclamaciones y de Cuentas.

El Ayuntamiento en Pleno estará formado por concejales, de los cuales uno ostentará el cargo de alcalde. El número de estos variará en función de una escala que viene determinada por los residentes en el municipio. Habrá de cinco concejales para los municipios con 250 residentes, hasta 25 para aquellos cuyos residentes se comprendan entre 50001 y 100000 y los que tengan una población superior a 100000 se añadirá un concejal más por cada 100000. La elección se hará por el sistema de representación proporcional sobre listas cerradas y bloqueadas de partidos políticos, coaliciones o federaciones.

Las competencias de estos se basan, genéricamente, en la decisión de cuestiones relativas al municipio y el ejercicio de potestades normativas y potestades de control sobre los demás órganos municipales. También se encargarán de tomar decisiones en materia organizativa, en materia financiera y en materia procesal.

El alcalde será elegido entre y por los concejales y será considerado el presidente de la Corporación Municipal. Se podrá destituir del cargo mediante una moción de censura y puede ser objeto de rechazo de la cuestión de confianza.

Con respecto a sus competencias, al ser la máxima autoridad que representa al municipio, es responsable del gobierno y la administración del Ayuntamiento en Pleno y será por tanto el jefe ejecutivo municipal.

La Junta de Gobierno Local es el tercer órgano que forma la estructura básica municipal. Esta ha de existir cuando el municipio tenga una población superior a 5000 habitantes y estará formada por parte de los concejales, pudiendo ser designados como tenientes de alcalde. Con respecto a sus funciones, se encargan de “la asistencia al

16 Artículo 19.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Publicado en: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985).

alcalde en el ejercicio de sus atribuciones”¹⁷ , pudiendo ser ampliadas por la normativa autonómica.

Las Comisiones Informativas se encargan de la preparación del trabajo del pleno y del control del equipo de gobierno. Estarán formados por los diferentes grupos políticos que integran la corporación, mediante la presencia de los concejales. Estos órganos existirán cuando el municipio ostente más de 5000 habitantes.

La Comisión Especial de Cuentas, regulada en el art. 116 LBRL, tiene carácter imperativo, debiendo existir en los Ayuntamientos. Estará formada por los diferentes grupos políticos que se encuentren representados en los mismos, y deberán elaborar informes sobre las cuentas anuales para su posterior aprobación por el Pleno.

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones solo existirá en las grandes ciudades, cuando así lo acuerde el Pleno o cuando lo estipule un reglamento de la corporación.

4.2 La provincia

La organización provincial básica se comprende en tres órganos: el Pleno, su presidente y la Comisión de Gobierno, que a su vez conforman la Diputación Provincial.

Las competencias de la Diputación Provincial vienen recogidas en el art. 36 LBRL. La Ley 27/2013 también introdujo una modificación, añadiendo a la lista ya establecida otras materias, entre las que cabe destacar la coordinación de la prestación unificada de servicios.

¹⁷ Art. 23.2d) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Publicado en: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985)

El Pleno de la Diputación Provincial está integrado por un número de diputados en función de los residentes en la provincia, que será de 25 para provincias de hasta 50.000 residentes, y de 51 cuando tengan más de 3.500.000 residentes.

Los diputados serán elegidos por y de entre los concejales de los Ayuntamientos de la provincia. Las competencias que ostenta el Pleno están establecidas en el art. 33 LBRL, atribuyéndose las mismas que ostenta el Pleno del Ayuntamiento, “en calidad de órgano representativo superior de la provincia”¹⁸ y además es titular de potestades normativas y de control, así como de competencias en materia organizativa, financiera y procesal.

El presidente de la Diputación es elegido entre los miembros del Pleno, pudiendo ser destituido mediante una moción de censura constructiva o mediante el rechazo de la cuestión de confianza.

Con respecto a sus competencias, estas se basan en convocar, presidir el Pleno, así como ordenar el cumplimiento y la publicación de acuerdos. Es la máxima representación de la provincia y ostenta el cargo de jefe ejecutivo provincial debiendo “dirigir el gobierno y administración de la provincia”¹⁹. A su vez, le corresponde aquellas competencias que se hayan atribuido por la legislación de la Comunidad Autónoma o del Estado que no estén expresamente atribuidas a un órgano en concreto.

Subordinados al presidente, se encuentran a los vicepresidentes, de carácter imperativo y sin ningún número máximo establecido. Serán miembros de la Comisión de Gobierno, nombrados libremente por el presidente, debiendo sustituir al mismo en caso de vacante, ausencia o enfermedad.²⁰

La Comisión de Gobierno estará compuesta por el presidente y algunos Diputados Provinciales nombrados por el jefe ejecutivo libremente. Se trata de un órgano

18 Santamaría Pastor, J.A (2009). Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel.

19 Artículo 34.1 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Publicado en: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985)

20 Art 35.4 Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Publicado en: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985)

colegiado que no tiene competencias propias más allá de la “asistencia al presidente en el ejercicio de sus funciones”²¹.

Por último, las Comisiones Informativas, de existencia obligatoria, son órganos encargados de la preparación del trabajo del pleno y del control del equipo de gobierno de la diputación. Sus funciones y composición serán iguales a la de los órganos municipales de igual denominación.

5. LA ADMINISTRACIÓN INSTRUMENTAL

En nuestro país no solo se encontrarán las administraciones territoriales, tales como las del Estado, autonómicas y locales, sino que paralelas a las mismas se integra la llamada Administración Instrumental. Se trata de un conjunto de entes, cuya naturaleza puede ser pública o privada, a los que se les atribuye diferentes funciones o actividades de carácter público, privado o mixto, a través de la delegación de la Administración o colaborando con la misma, con un distinto nivel de dependencia y configuración preferentemente instrumental o corporativa, en su caso. Su fin se basa en facilitar la descentralización de la gestión de asuntos públicos y permitir así la participación de la Administración Pública en la actividad económica.

En este estudio se encuentra primeramente a los Organismos Públicos, en los que se integran los Organismos Autónomos y las Entidades Públicas Empresariales. Por otro lado, se analizarán brevemente los Consorcios, seguidos de un análisis algo más extenso de las Fundaciones Públicas, las Sociedades Mercantiles Estatales y las Administraciones Independientes.

²¹ Art 35.2 a) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Publicado en: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985)

Resulta importante destacar que el surgimiento de la Administración local se fundamenta principalmente en la descentralización de los servicios y de las funciones. Así, por un lado, la descentralización de los servicios se lleva a cabo mediante la personificación de estos y, por otro, la descentralización funcional supone la existencia de organismos con personalidad jurídica propia creados por ley o por disposición administrativa con el fin de gestionar una determinada función pública que determina la descentralización de la Administración jerarquizada. A su vez, están sometidas a un régimen jurídico más flexible que analizaremos con posterioridad.

5.1 Los Organismos Públicos

Como establece el art. 88 L40/2015 “son organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado (...) los creados para la realización de actividades administrativas, sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación; actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como la supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia”. Por lo que podemos determinar que dependen de la Administración General del Estado, debiendo ajustarse al principio de instrumentalidad para la consecución de los fines y objetivos que se les haya atribuido. Además, realizan actividades y funciones públicas, tales como la ejecución o gestión de actividades administrativas, económicas o incluso reservadas a la Administración General del Estado.

Se les atribuye, dentro de su ámbito competencial, potestades administrativas para la consecución de sus fines, en los términos en los que se prevea en el Estatuto, salvo la potestad expropiatoria. Cuentan, por tanto, con una amplia autonomía y con

personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio, tesorería propia y autonomía de gestión.

En primer lugar, se encuentran los Organismos Autónomos. Se trata de entes que realizan en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, actividades de fomento, de prestaciones o de gestión de servicios públicos con sometimiento al Derecho Administrativo²².

La dirección estratégica, la evaluación y el control de su actividad, así como de los resultados corresponderán al Ministerio del que dependen y al que se encuentra adscrito.

Con respecto a estos organismos, Santamaría Pastor analiza dos cuestiones²³. En primer lugar, puede ejercer funciones públicas que determinen el ejercicio de autoridad al estar sujetas al Derecho Administrativo. En segundo lugar, el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas no puede dar lugar a contraprestación y estarán sometidas a Derecho Administrativo.

Con respecto a la creación de estos organismos, se hará a través de instrumentos propios del derecho público, es decir, mediante Ley, debiendo indicarse su fin general, así como el Ministerio al que estarán adscritos.²⁴ El Anteproyecto de dicha Ley deberá contener una propuesta de sus Estatutos y su plan inicial de actuación. Del mismo modo, la extinción tendrá lugar mediante ley, cuando se cumpla con la totalidad de los fines para el que fue creado el organismo, entre otras.²⁵

Por último, el art. 100 L40/2015 determina el régimen jurídico de los Organismos Autónomos, determinando así su ámbito personal, el cual podrá ser tanto laboral como funcionarios, en los mismos términos que los establecidos para la Administración General del Estado.

22 Santamaría Pastor, J.A (2009). Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel.

23 Santamaría Pastor, J.A (2009). Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel.

24 Art 91 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

25 Art 96 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

Sin embargo, en virtud del elemento de autonomía, podrán excepcionalmente establecer peculiaridades con respecto a diferentes materias, como es la oferta de empleo, adscripción y provisión de presupuestos, sistema de acceso y régimen de movilidad personal. No obstante, deberán cumplir con las directrices sobre recursos humanos que establecen el Ministerio de las Administraciones Públicas.

Con respecto al régimen patrimonial, el régimen jurídico aplicable será la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en el régimen contractual será aplicable el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre de la Ley de contratos del sector Público (en adelante LCSP) y en régimen presupuestario y económico financiero será la Ley 47/2003 de 26 de noviembre General Presupuestaria (en adelante LGP).

En segundo lugar, se encuentran las Entidades Públicas Empresariales, las cuales se definen en el art. 103 L40/2015, estableciendo que son organismos públicos a los que se encomienda “actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes en interés público, susceptibles de contraprestación” pudiendo ser público-privadas en atención a la naturaleza de las entidades. Se regirán por el derecho privado, salvo para la formación de sus órganos, para el ejercicio de sus potestades administrativas que tengan atribuidas y para los demás aspectos regulados en la Ley. Las Entidades Públicas Empresariales podrán depender de un Ministerio o de un Organismo Autónomo. Es importante destacar que la diferencia entre un Organismo Autónomo y una Entidad Pública Empresarial se fundamenta en que las actividades de estas últimas pueden existir una contraprestación.

Estas mismas surgen ante la necesidad del Estado de crear organismos que pudieran ejercer una actividad público-privada, debiendo ser sometidas las mismas a un régimen jurídico mixto.

Estos organismos públicos se crean y se modifican por ley. Su creación por ley deberá ir acompañada de la indicación de los fines generales, el ministerio u organismo autónomo al que estén adscritos, así como los órganos que cuentan con potestades administrativas y los Estatutos y el plan de actuación de la entidad.

Con respecto al régimen jurídico, su personal será mayormente laboral, siendo el personal directivo nombrado en función de experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad y el resto será nombrado mediante convocatoria pública en atención al principio de igualdad, mérito y la capacidad.

El régimen patrimonial y contractual se registrarán al igual que los Organismos Autónomos.

Por último, con relación a los organismos públicos cabe destacar que existen tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico y local. Estas últimas cuentan con peculiaridades, pero en un primer momento, han de seguir el modelo existente a nivel estatal para la creación de organismos instrumentales.

Resulta importante destacar y comentar, la supresión de las Agencias Estatales por parte de la Ley 40/2015.

Se trataba de entes que presentaban un régimen jurídico singular, dotadas de personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía de gestión, necesarias para ejercer sus potestades administrativas. Eran creadas con el fin de cumplir con determinados programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolla la Administración General del Estado en su ámbito competencial.

Para determinar el régimen jurídico al que quedaban sometidas estos organismos debíamos acudir a sus Estatutos. Las mismas estaban adscritas al Ministerio que ejerza su iniciativa en su creación.

Su extinción tenía lugar por medio de Real Decreto cuando transcurra el tiempo de vigencia establecido en su Estatuto, cuando se cumplieran los objetivos para las que fueron creadas, cuando sus competencias eran asumidas por un organismo autónomo o porque el Gobierno así lo decidía, por razones de política o de oportunidad.

Con respecto a su régimen jurídico, la organización interna en el capítulo II de la Ley 28/2006 establecía que las Agencias Estatales debían contar con un presidente; un Consejo Rector, que era el máximo órgano de gestión; un director; y una Comisión de Control.

El capítulo III de la misma ley establecía la gestión transparente por objetivos, recogiendo así las disposiciones que se destinaban a asegurar el cumplimiento de los objetivos de eficacia y transparencia enunciados en la exposición de motivos.

Es importante destacar que la Agencia se vinculaba a sí misma y en caso del incumplimiento de los objetivos, la responsabilidad recaía sobre la misma y no sobre el personal.

La exposición de motivos de la Ley 40/2015 establece que dichos organismos públicos se vieron derogados por no resultar idóneos y no cumplir con el objetivo por el que fueron creadas. La ley que aprobó su creación fue la ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, la cual tenía como objetivo “establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de los nuevos organismos públicos, vinculado al sistema retributivo al logro de sus objetivos y reconociendo un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria”²⁶

5.2 Consorcios

Como define SANTAMARÍA PASTOR²⁷ se trata de organizaciones con personalidad jurídica propia, creada por asociación de dos o más entes públicos para desarrollar una función pública de interés común a los entes asociados o una actividad de interés general.

26 Preámbulo V, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015).

27 Santamaría Pastor, J.A (2009). Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel.

Los Consorcios son agrupaciones de entes públicos de diferentes niveles territoriales o entes públicos con entidades privadas. Están regulados en el capítulo VI de la Ley 40/2015.

5.3 Las Fundaciones Publicas

Las Fundaciones Públicas quedan reguladas en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones (LF en adelante). Estas se encuentran tanto a nivel estatal, como a nivel autonómico y local, y quedan definidas en el artículo 2 de la presente ley, la cual establece que son “organizaciones constituidas sin fin de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”.

Para tener un carácter estatal, han de haberse constituido con una aportación mayoritaria de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o entidades pertenecientes al sector público, tanto directa como indirectamente, o bien, su patrimonio patrimonial debe estar formado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por las entidades anteriormente nombradas.

Con respecto a lo relativo a su creación, es importante destacar que se ha de realizar mediante acuerdo del Consejo de Ministros, siguiendo los trámites establecidos en el capítulo II de LF, por lo que no requieren de una personificación de forma pública para su creación.

Su régimen jurídico será mayoritariamente de derecho privado salvo en lo relativo a los presupuestos contabilidad y auditoría de cuentas que será de aplicación la LGP, y la selección de personal que se realizará con sujeción a los principios de mérito,

capacidad, igualdad y publicidad. El art. 46 LF prohíbe que dichas entidades ostenten potestades públicas.

Resulta importante destacar la importancia que han tenido dichas instituciones, pues en un primer momento suponían un avance para la flexibilización de las actuaciones públicas, así como del intento de “huir” del derecho administrativo y financiero. Aun así, durante la crisis económica estas se han ido reduciendo.

5.4 Las Sociedades Mercantiles Estatales

El estado también participa de la actividad económica en régimen de igualdad con los ciudadanos a través de las Sociedades Mercantiles Estatales, quedando dicha participación recogida en el art. 128.2 CE.

El art 111 L40/2015 define la Sociedad Mercantil Estatal determinando que “aquella sociedad mercantil sobre la que se ejerce control estatal: porque participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 84, integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100 (...) ”, pudiendo pertenecer dicha participación a uno o varios entes.

Sus funciones se basarán en la realización de actividades empresariales (prestación de servicios, producción o distribución de bienes). Habrá en ellas una presencia de la Administración Pública, ya que su control se quedará sometido al accionariado y además su régimen jurídico externo se basará en el derecho privado.

Este tipo de sociedades han sido clasificadas de distinta manera. En un primer momento VILLAR PALASÍ distinguía entre las de accionariado gestor, cuando el poder público ostentaba una posición de dominio; y accionariado fiscal, cuando la participación

pública tenía como objetivo la obtención de rendimientos. Más adelante, GARCÍA DE ENTERRÍA añadía la figura de accionariado testigo, cuando lo que se pretendía era fiscalizar la actividad de la empresa. Y por último SANTAMARÍA PASTOR sumó el accionariado promotor, para diferenciar de la demás clasificación a aquellas sociedades que tenían como finalidad apoyar proyectos privados de rentabilidad problemática.²⁸

Aun así, la ley solo hace referencia a las Sociedades Mercantiles Estatales totalmente participadas o parcialmente participadas.

Su régimen jurídico queda regulado en los artículos 113 y 114 L40/2015, los cuales establecen que su creación se hará mediante “acuerdo del Consejo de Ministros que deberá ser acompañado de una propuesta de estatutos y de un plan de actuación” y su extinción “recaerá en un órgano de la Administración General del Estado o en una entidad integrante del sector público institucional estatal”.

5.5 Las administraciones independientes

Se trata de figuras que, con el fin de cumplir con las necesidades de descentralización, cuentan con cierta autonomía dependiendo, directa o indirectamente, de la AGE, de la Administración Autonómica o de la Administración Local.

Se trata, por tanto, de unas instituciones a las que se les encarga en ejercicio de ciertas funciones, las cuales han de cumplir al margen del Gobierno y de la Administración del Estado.

28 A.J Timón, A. Arévalo, M. Burzaco, J.M Codes, R.M Collado Martínez, M. Magide, C. Martínez, B. Rodríguez Villar, R. Tarlea, J.I. Vega Labella, J.J. Jerez Calderon, Derecho Administrativo I, Dykinson, S.L, Madrid, 2015.

SANTAMARÍA PASTOR aclara que las mismas han de realizar un servicio de interés general, debiendo tener objetivos de cierta relevancia en la sociedad o deberán regular ciertos sectores económicos capitales.²⁹

29 Santamaría Pastor, J.A (2009). *Principios de derecho administrativo general. I.* Madrid: Iustel.

CAPITULO II

1. LA NECESIDAD DE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA

El modelo administrativo que se venía estableciendo en España desde la etapa constitucional presentaba una serie de disfunciones que había que corregir. Es por ello por lo que se realiza una Comisión para la reforma de las Administraciones Publicas (en adelante, CORA). Surge ante la necesidad de dar respuesta a las circunstancias económicas que rodeaban el panorama español. De tal manera que, se realiza un informe analizando las ineficiencias y disfunciones en varios ámbitos administrativos.

La CORA, y el posterior OPERA (Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración), se establecen como un pretexto para la articulación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A continuación, para entender el marco normativo al que se ciñe actualmente la administración, se hará un breve análisis del CORA y del OPERA.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Publicas surge ante la crisis en la que se sumergió España en la última década. Se le encomienda al Consejo de Ministros, en el 2012, un estudio exhaustivo de las administraciones con el fin de identificar y eliminar las posibles duplicidades existentes entre la AGE y la Administración Autónoma, así como proponer una serie de medidas con el fin de simplificar los procedimientos administrativos para beneficiar a los ciudadanos. Por otro lado, también se estudia la posibilidad de la centralización de ciertas actividades de gestión que por su naturaleza pueden ser unificados o gestionados de manera coordinada

y, por último, se evalúa la eficiencia de la Administración Institucional, de manera que se pudieran modificar ciertos entes a propuesta del Departamento Ministerial del que dependieran los mismos.

Se crean, en el seno de la Comisión y para su ejecución, diferentes Subcomisiones, que se encargarán de emitir un informe concreto sobre las duplicidades administrativas, la simplificación administrativa, la administración institucional y la gestión de servicios y medios comunes.

Este estudio se centrará en la Subcomisión de duplicidades y la Subcomisión de simplificación administrativa, pues las mismas resultan ser las más determinantes a la hora de entender el pretexto de las leyes posteriores al informe.

La Subcomisión de duplicidades observa diferentes competencias sobre la base de cuatro ámbitos diferentes. En el ámbito de la adopción de decisiones y del diseño y la ejecución y evaluación de las políticas públicas, se observa la falta de procesos en los que colaboren la Administración General del Estado y la Administración Autonómica. Los instrumentos de colaboración entre ambas resultan casi inexistentes y con respecto a la responsabilidad y transparencia deviene complicado para los ciudadanos ser conocedores de la eficacia y eficiencia de las políticas y servicios públicos. Así mismo, con respecto a la actuación administrativa orientada a ciudadanos y empresas, concurren actuaciones tanto a nivel estatal como autonómico, pudiendo generar duplicidades.

Es por ello por lo que, se solicita a cada Ministerio, la elaboración de informes que determinen las funciones desempeñadas por cada CCAA en su ámbito competencias, además de las actividades que devengan propias de cada Ministerio, tanto los órganos autonómicos encargados de la ejecución de estas, como el carácter dispositivo o imperativo y, en su caso, las propuestas de estos.

Las propuestas de carácter general se basan en la guía de detención y prevención de duplicidades, en la planificación conjunta, en la propuesta de integración de las oficinas en el exterior de las CCAA en los inmuebles administrativos del estado, en los registros y bases de datos, en observatorios y en los órganos consultivos de fiscalización y defensores del pueblo.

Resulta importante destacar las medidas propuestas sobre los Órganos Consultivos, de Fiscalización y Defensores del Pueblo. Se trata de órganos autonómicos con competencia similar a los estatales. Se pretende entonces racionalizar el modelo organizativo autonómico en torno al Defensor del Pueblo, los Órganos de Control Externo y los Órganos Consultivos Autonómicos.

Los Órganos de Control Externo han devenido ineficientes por su bajo rendimiento, la heterogeneidad de sus estructuras, así como su composición y funcione. Se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano que asuma el control de la fiscalización autonómica, para optimizar los recursos y el control externo. Se crean entonces 12 secciones territoriales que permitirán que cada Comunidad Autónoma pueda prescindir de Asociación de Órganos de Control Externo (OCEX)

Los Defensores del Pueblo Autonómicos suponían un elevado coste, por lo que su competencia queda totalmente asumida por el Defensor del Pueblo del Estado.

Los Órganos Consultivos Autonómicos asumían funciones similares a las del Consejo de Estado, pero quedaban limitadas por el Gobierno y la Administración de cada comunidad autonómica. Es por ello por lo que se modifican las normas, para quedar dichas competencias asumidas por el Consejo de Estado.

La Subcomisión de simplificación propone 42 medidas que suponen la simplificación de procedimientos y la facilitación de acceso de los ciudadanos a la Administración. Se propone la integración de un procedimiento administrativo convencional y un procedimiento administrativo electrónico. Entonces el procedimiento administrativo estaba regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y el Procedimiento Administrativo Común, la cual era heredera de una ley de 1958. Cuando se establece la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, no se hace una integración de la otra normativa nombrada, por lo que supone confusión e inseguridad jurídica y también devenía difícil para la administración la aplicación de los medios electrónicos.

En virtud de lo anterior expuesto, se plantea la posibilidad de redactar una norma reguladora que integre las dos anteriores.

Además, se propone la elaboración de un manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la Administración General del Estado. Dicho manual serviría de base para luego ajustarse a las diferentes necesidades de cada Ministerio, de manera que se midiera la productividad y eficiencia para la tramitación de expedientes. Fue una propuesta con la que intentaba fomentar la optimización de los medios y recursos de cada organismo en cada procedimiento, acelerando así su tramitación.

Una vez la CORA tiene lugar, se creó por Real Decreto 479/2013 la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA), situado en el rango de la Subsecretaría. La misma tiene como objetivo velar por la ejecución de las medidas recogidas en el informe Cora, debiendo asumir el impulso, la coordinación y el seguimiento de estas, pudiendo incluso proponer nuevas.

Dicha oficina está adscrita al Ministerio de la Presidencia, por medio de la vicepresidenta del Gobierno, dependiendo, a su vez, funcionalmente de dicho Ministerio y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Se le asignan también, a través del Real Decreto 671/2014, las funciones referidas al Portal de Transparencia, mediante las cuales se pretende facilitar el acceso a los ciudadanos a la información Administrador, a través de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y el buen gobierno.

Entre sus funciones, caben destacar las siguientes; la elaboración de informes trimestrales y anuales para la ejecución de las medidas propuestas por la CORA; hacer un seguimiento del calendario de ejecución de estas; formular propuestas que en su caso serán elevadas a los titulares de los Ministerios de los que dependen funcionalmente y fomentar el acceso a la información pública previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

2. LA RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Una vez establecidos los informes que motivaron la articulación de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, se habrá de atender a tal norma para comprender el modelo administrativo al que se viene inclinando esta etapa.

En los años que presidían la aprobación de esta ley, se produjo un incremento del gasto público y una gran reducción en la recaudación, lo que supuso un periodo de déficit público que suponía que el sector público fuera insostenible. Se vio, entonces, necesario reformar la organización de las hasta entonces Administraciones Públicas, con el fin de asegurar la eficiencia de los servicios públicos y al menor coste posible. Se intenta, por tanto, con esta ley, evitar los solapamientos y duplicidades y simplificar a la vez que estandarizar los procedimientos.

En la exposición de motivos de la presente ley, se establece las pautas sobre las que se va a basar la misma, así como las medidas que recoge el CORA que se pretenden poner en práctica.

Como ya se ha introducido, los programas de reforma del Gobierno impulsan dicha racionalización, aunque su principal antecedente se remonta a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, pues la misma establece objetivos de gasto y de endeudamiento, debiendo presentar las Administraciones planes que demostraran su cumplimiento y los mecanismos utilizados para la consecución de estos.

Con el fin, entonces de mejorar la eficiencia de los organismos públicos se impulsa la reordenación de la Administración General del Estado.

En primer lugar, a través de la presente ley tienen lugar muchas integraciones de entes de la Administración General del Estado, como por ejemplo el Ministerio de Defensa se integra con el Servicio de Construcciones en el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

En atención a lo estipulado en el informe CORA, es el Estado al que le corresponde la evaluación del conjunto de sistema educativo. Sin embargo, las Comunidades

Autónomas han creado sus propios institutos de evaluación. Por otro lado, las CCAA cuentan con agencias de evaluación, que permiten evaluar los planes de estudio de las universidades. Podemos observar como existen dos administraciones que ejercer el mismo servicio en un mismo territorio, existiendo, por lo tanto, duplicidades.

Además, se pretende con la reforma de la Administración Pública, la racionalización de las estructuras públicas, sobre todo en los campos en los que las competencias se comparten entre distintas administraciones. La presente ley se inclina por que cada administración tenga el tamaño y medios adecuados para la ejecución de las funciones atribuidas, por lo que se establece una serie de medidas que adecuan las estructuras de los Ministerios, como el de Educación, Cultura y Deporte o el de Sanidad, entre otros. Se impulsa la cooperación, análisis y evaluación entre en Estado y las Comunidades Autónomas, para la reducción de entidades y órganos colegiados, con el fin de mantener una visión global, integradora y de menor coste par a los ciudadanos.

Como medidas principales de la ley cabría destacar las siguientes:³⁰

En primer lugar, el Tablón Edictal Único para la realización de notificaciones administrativas a través del BOE. Toda notificación, tanto de la Administración General del Estado, como la Administración Autonómica y Local se harán a través de este. Como bien se establece en la exposición de motivos “la ley prevé también que previamente y con carácter facultativo, las Administración podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del ultimo domicilio del interesado o del consulado o sección consular de la Embajada correspondiente”, además de poder establecer otra forma de notificación.

En segundo lugar, la ley modifica la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, modificando su art. 25.9, introduciendo una disposición adicional vigésima, que se basa en la notificación por medio de anuncio, y una disposición transitoria tercera, que establece un régimen transitorio de la notificación por medio de anuncio.

30 Anónimo. (2014). "Principales novedades introducidas por la Ley 15/2014, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa". Noticias Jurídicas

En tercer lugar, con respecto a las notificaciones tributarias, se modifica la Ley General Tributaria incluyendo el Tablón Edictal para las notificaciones de procedimientos tributarios.

Y, por último, en relación con la firma electrónica del sector público, se modifica la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, asegurando de tal manera un solo tipo de certificados electrónicos que serán reconocidos en todas las Administraciones Públicas.

Cabe resaltar, que se hace una reconversión del sector público, entre la destaca conversión de la Agencia Nacional de Evaluación de Calidad y Acreditación de Fundación a Organismo Autónomo.

Sin embargo, la Ley 15/2014 no resulta ser la primeriza en materia de racionalización. A nivel autonómico y local, nos encontramos, respectivamente, con la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico de la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante L14/2013) y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante L27/2013), la cual ya ha sido nombrada en el capítulo I del presente estudio.

La L14/2013 se aprueba bajo el ámbito competencial recogidos y reconocidos en los artículos 27.1 y 28.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia y, como bien prevé su artículo 16.4, “con escrupuloso respeto a la legislación básica dictada por el Estado en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas y en materia de contratación del sector público, conforme al artículo 149.1.18 CE”.³¹

Ya en esta ley se había recogido la necesidad de cooperación de los entes autonómicos e instrumentales³², en la misma línea que un año anterior lo había propuesto la CORA, y seis meses antes de que el OPERA fuera publicado en el BOE.

31 Exposición de motivos Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. (Publicado en: «BOE» núm. 39, de 14 de febrero de 2014)

32 Título I, Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. (Publicado en: «BOE» núm. 39, de 14 de febrero de 2014)

De esta manera, se establecen un total de 18 artículos dirigidos a la regulación tanto de comisiones de trabajo entre las diferentes entidades, como las modalidades de actuación en la financiación conjunta de contratos para la satisfacción de una finalidad común y acuerdos de actuación entre las referidas entidades.

El Título II y III se basa principalmente en la racionalización de la contratación pública y la racionalización, simplificación y mejora de la calidad normativa.

Resulta muy importante destacar el Título IV, el cual supone una sistematización, reordenación y supresión de entidades públicas instrumentales del sector autonómico. Se crea, mediante dicha ley, el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, como un Organismo Autónomo que asumirá la competencia material y personal que estaba atribuida al Instituto Gallego de Consumo y el Consejo Gallego de Competencia, quedando estos dos últimos suprimidos.

También se crea la Agencia Gallega en materia de Docencia, Formación, Investigación, Innovación, Evaluación de Tecnologías y Servicios Sanitarios y la Agencia Gallega de Sangre, Órganos y Tejidos, aunque estas quedaron suprimidas con la Ley 40/2015.

Podemos, entonces, apreciar como a nivel autónomo ya se venían recogiendo disposiciones encaminadas a la posterior racionalización y simplificación del sector público estatal. Aun así, como bien trata posteriormente la ley estatal del 2014, la Xunta de Galicia ya se había percatado de la ineficiencia de ciertas entidades y determinaba así su integración en un nuevo instituto o agencia, asumiendo el ámbito competencial de las anteriores y desembocando en una nueva organización que promovía la eficiencia tanto económica como social.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local por la cual se modifica la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, ya ha sido comentada en el presente trabajo, pero resulta importante destacar ciertos puntos.

Principalmente se aprueba esta Ley con el fin de suprimir la disfuncionalidad que existe entre el modelo competencias y las Haciendas Locales, en línea con los compromisos europeos.

Mediante esta Ley se reorganiza el sector público local, redimensionando el mismo y se establece en la disposición adicional novela que “ Las Entidades Locales del artículo 3.1 de esta Ley y los organismos autónomos de ellas dependientes no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirectamente, de nuevos organismos, entidades, sociedades, consorcios, fundaciones, unidades y demás entes durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste”.

Por otro lado, se modifica el régimen de los Consorcios, mediante el artículo 57 de la LBRL, con el fin de fomentar el uso de los convenios de colaboración de los Consorcios, para la cooperación técnica y administrativa entre la Administración y los Entes Locales. Por lo que deviene como requisito la justificación de la eficiencia de los recursos económicos y la aseguración de la estabilidad presupuestaria de la entidad local y del Consorcio para la constitución de uno.

Esto determina que los convenios, acuerdos y los demás instrumentos de cooperación habrá de adaptarse a lo recogido en esta Ley.

3. TRANSPARENCIA Y SIMPLIFICACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

En primer lugar, en relación con la transparencia del sector público español, se encuentra la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, L19/2013). Mediante la misma se intenta reforzar la transparencia de la actividad pública, así como garantizar el acceso de esta por parte de los ciudadanos, regulando el derecho de acceso a la información pública. En esta misma línea se crea el Portal de la Transparencia, el cual constara de información de la Administración General del Estado, para que las decisiones que afecten a los ciudadanos puedan ser conocidas por los mismos sin mayor dificultad.

Así mismo, la ley establece obligaciones de buen gobierno que han de ser cumplidas por los responsables públicos y las posibles consecuencias de su incumplimiento.

Todo ello supone la ampliación de las obligaciones de publicidad activa. Con respecto a la información institucional, organizativa y de planificación deviene obligatoria la publicación de las funciones que realizan los sujetos, la normativa aplicada, la estructura de organización y los instrumentos de planificación y evaluación del cumplimiento. Cuando se trate de relaciones entre la Administración y los ciudadanos se necesitan de una serie de documentos que garanticen el principio de seguridad jurídica. Por último, en lo relativo a la información económica, presupuestaria y estadística ha de ser entendible para los ciudadanos, de manera que se pueda conocer el control de la gestión y la utilización de los recursos públicos.³³

Resulta importante hacer referencia a los términos “publicidad activa” y “derecho de acceso a la información pública”. La publicidad activa es “obligación, por parte de las Administraciones públicas y sus entidades e instituciones dependientes, de publicar de manera permanente determinada información pública exigida por la ley en sus portales de transparencia o sitios web, con el fin de garantizar la transparencia de su actividad”³⁴. El derecho de acceso a la información pública queda definido en el Portal de la Transparencia como “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por la Ley de Transparencia. La información pública es el conjunto de los contenidos o los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I de la L19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”³⁵

33 Capítulo II Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (Publicado en: «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013)

34 Página web portal de transparencia (<http://transparencia.carm.es/que-es-la-publicidad-activa>)

35 Página web portal de transparencia (http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica.html)

El artículo 2 de la presente Ley recoge el ámbito subjetivo de la misma, siendo de aplicación para “a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local. b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social. c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad. d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas. e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo (...)”, entre otras.

El artículo 5 de la L19/2013 recoge los principios generales para llevar a cabo las medidas para cumplir con su obligación de publicidad activa y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Se crea también un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que depende del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el cual tendrá plena autonomía e independencia para cumplir con sus objetivos. Promoverá la transparencia de la actividad de la Administración Pública. Solo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas que firmen un Convenio a tal efecto y, en su caso, será el órgano autonómico que tenga asignada las competencias que ejerce el Consejo a nivel estatal.

En segundo lugar, la simplificación de procedimientos administrativos tiene lugar por medio de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, L39/2015).

Se introduce una novedad recogida en el artículo 96 de la presente ley, en el que se recoge “la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común”, el cual no

se ha de confundir con el procedimiento administrativo de tramitación urgente que se contemplaba en el artículo 30 de la Ley 30/1992, que se mantiene en la Ley 39/2015. Se trata de un procedimiento mediante el cual se necesita de un acuerdo entre los interesados y la Administración, suponiendo de tal manera la extensión al procedimiento común de la previsión que hacia el artículo 143 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya derogada, para los procedimientos de responsabilidad patrimonial.³⁶

Cabe la posibilidad de que el procedimiento administrativo de tramitación simplificada se revierta, en atención al acuerdo que tome el órgano competente para tramitar, tramitando el mismo de manera ordinaria.

Principalmente se basa en la reducción del plazo para resolver, convirtiéndose en 30 días, y la simplificación de trámites, siendo estos:

- “a) Inicio del procedimiento de oficio o a solicitud del interesado.
- b) Subsanación de la solicitud presentada, en su caso.
- c) Alegaciones formuladas al inicio del procedimiento durante el plazo de cinco días.
- d) Trámite de audiencia, únicamente cuando la resolución vaya a ser desfavorable para el interesado.
- e) Informe del servicio jurídico, cuando éste sea preceptivo.
- f) Informe del Consejo General del Poder Judicial, cuando éste sea preceptivo.
- g) Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en los casos en que sea preceptivo”³⁷

36 Andrea Garrido Juncal “Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común”, 15/02/2018 (disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508262>)

37 Art. 96.6 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (Publicado en: «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

Con respecto a las medidas provisionales, se añaden dos requisitos para la adopción de las medidas cautelares una vez ya se ha incoado el expediente, recogidas en el artículo 56 L39/2015.

Resulta importante comentar el régimen establecido para la iniciación del trámite por petición razonada de otro órgano. El artículo 61.2 determina la obligación que tiene el órgano competente, que, sin estar vinculado, ha de realizar un expediente motivando el rechazo para proceder con el expediente. La gran novedad al respecto, parte del estatuto jurídico establecido para la “denuncia administrativa”. El legislador dedica el artículo 62 entero a determinar el régimen que ha de seguir la denuncia, estableciendo unos requisitos subjetivos y objetivos, que determina en la obligación de que la denuncia contenga, entre otros, la fecha de su comisión. Como bien indica MIGUEL NAVAS REBOLLAR, puede determinar la “inviabilidad jurídica en aquellos supuestos en los que el denunciante no conozca con certeza dicho dato”³⁸

Con respecto a la necesidad de comunicar la apertura o no del expediente al denunciante, dicha ley tan solo presenta la necesidad de comunicar en caso de que las denuncias se invoquen en perjuicio de las Administraciones Públicas. En caso de que la denuncia verse sobre un procedimiento sancionador, será la regulación sectorial la que regule la obligatoriedad de la comunicación.

Se establece, además, un concepto novedoso como es “la política de clemencia”, la cual se trata de una traslación del programa de clemencia del Ley de Defensa de la competencia. Este concepto está recogido en el artículo 62.4 de la Ley 39/2015, el cual establece que “cuando el denunciante haya participado en la comisión de una infracción de esta naturaleza y existan otros infractores, el órgano competente para resolver el procedimiento deberá eximir al denunciante del pago de la multa que le correspondería u otro tipo de sanción de carácter no pecuniario, cuando sea el primero en aportar elementos de prueba que permitan iniciar el procedimiento o comprobar la infracción, siempre y cuando en el momento de aportarse aquellos no se disponga de elementos suficientes para ordenar la misma y se repare el perjuicio causado. Asimismo, el órgano

38 Miguel Navajas Rebollar, el Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, “Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015”, del 04/11/2016

competente para resolver deberá reducir el importe del pago de la multa que le correspondería o, en su caso, la sanción de carácter no pecuniario, cuando no cumpliéndose alguna de las condiciones anteriores, el denunciante facilite elementos de prueba que aporten un valor añadido significativo respecto de aquellos de los que se disponga.

En ambos casos será necesario que el denunciante cese en la participación de la infracción y no haya destruido elementos de prueba relacionados con el objeto de la denuncia.”.

Esta cláusula se introdujo aun cuando el Consejo de Estado trasladó su negativa de incorporarla al texto legal.

Según indica MIGUEL NAVAS REBOLLAR, dicho programa de clemencia supone una novedad desafortunada en materia de derecho sancionador, aunque determina que “al margen de los aspectos morales que puede suponer la admisión con carácter general del programa de clemencia –basado en la delación como aspecto central-, se trata de referirse a la verdadera utilidad e intencionalidad de proceder, sin que aparentemente se haya reclamado desde ningún sector ni operador jurídico, a la generalización de un modelo que, si bien puede haber dado sus frutos en un sector tan singular como el de protección de la competencia, puede plantear dudas en cuanto al éxito de su generalización al, por otra parte, amplísimo panorama de nuestro Derecho Sancionador”.

Por último, resulta relevante el comentar, que se establece la obligatoriedad de que las personas jurídicas se relacionen por medios electrónicos con la Administración, en virtud del artículo 14 de la presente ley.

4. TENDENCIA DEL MODELO ADMINISTRATIVO

Este periodo reformista se ha visto muy influido por el “principio de buena gobernanza”, el cual, en virtud de lo establecido por Naciones Unidas, puede entenderse que “promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero”.

En el Libro Blanco de la Gobernanza Europea se establecen cinco principios de carácter acumulativos, que son “apertura: las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones; participación: conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas; responsabilidad: es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido; eficacia: deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiados, y éstas deben producir los resultados buscados; coherencia: las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia”.³⁹

Como se ha analizado en el presente estudio, parece que el modelo administrativo actual, seguido por el impulso de la Unión Europea, tiende a su modernización y su reorganización en busca de la mayor eficiencia posible.

Aun así, cuesta determinar, tan solo unos años después del marco normativo al que está sujeto la organización territorial española, si resulta eficaz jurídicamente el cambio o no. Lo que parece estar claro es que el modelo no para de evolucionar y de ser reformado, lo que nos lleva a pensar que esto se trasladará a los años venideros. Deviene probable, por tanto, que la Administración Pública, como la conocemos, desaparezca gradualmente.

Hemos podido comprobar como las reformas de la administración siguen un modelo que, en busca de tal eficiencia, tiende tanto a la eliminación de duplicidades y asegurar la simplificación de sus procedimientos, como al encuentro con el ciudadano, de manera que permite el acceso electrónico de los mismos a través del Portal de Transparencia y el conocimiento de la información pública que concierne al ciudadano.

³⁹ Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

Es por ello que da a pensar que la Administración terminará por depender cada vez más de la tecnología, lo que desemboca en una seguridad jurídica para el interesado o cualquier ciudadano. Ya la Unión Europea encamina a conseguir esos objetivos, como bien se establece en la Directiva (UE) 2016/2102 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

España ocupa el puesto 35 en digitalización, de acuerdo con el ranking de Network Readiness Index⁴⁰, lo que puede suponer que la Administración Española seguirá el cauce impuesto o determinado por la Directiva de la Unión.

La Directiva 2016/2102 pretende que “Los Estados miembros se asegurarán de que los organismos del sector público tomen las medidas necesarias para aumentar la accesibilidad de sus sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles, haciéndolos perceptibles, operables, comprensibles y robustos.”⁴¹

La aplicación de esta tiene como plazo el 23 de junio de 2022, en el que la Comisión hará un examen de aplicación en el que tendrá en cuenta el examen de los Estados Miembros. Resultará de importancia, también, los avances tecnológicos que faciliten el acceso a la información por parte de los destinatarios.⁴²

El Catedrático de Ciencias Políticas y Administración CARLES RAMIÓ MATAS, profesor de la Universidad Pompeu Fabra, ya hace hincapié en la futura Administración Pública, determinando en su libro “La Administración Pública del futuro: la Administración de “2050”” las grandes posibilidades que existen en España de que el sector público quede en gran parte abordado por los medios electrónicos, a través de los cuales no solo se facilitará información a los ciudadanos, sino que también se llevarán a cabo gran parte de los trámites y de las funciones que a día de hoy ostentan los medios personales de la Administración.

40 Página web Networked Readiness Index (disponible en <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>)

41 Art. 4, requisitos para la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles, directiva, Directiva (UE) 2016/2102 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo De 26 De octubre De 2016

42 Art. 23 Directiva (UE) 2016/2102 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo De 26 De octubre De 2016

En este libro también hace referencia al cambio que sufrirán los empleados públicos estableciendo que “el volumen de empleados públicos de los núcleos centrales será reducido (en comparación con el momento actual) pero éstos tendrán un nivel de cualificación altísimo, y deberán acceder al sistema de forma radical, ente meritocrática; a su vez, habrá uso sistemas de garantías que los protejan de lógicas políticas heterodoxas, un sistema retributivo muy elevado y, finalmente, una regulación garantista pero eficaz sobre las salidas del sistema, por la vía de periódicas evaluaciones, que evite las excepcionales situaciones de falta de reciclaje y de escasa motivación laboral.”

Se trata, por lo tanto, de contemplar una Administración que no solo pretenda racionalizar y simplificar el modelo administrativo actual, sino que promueva una Administración en la que la racionalización del sector público, es decir, la integración de entes y de instituciones, no se base solamente en una reforma superficial, sino que ha de tratarse de una reforma del régimen actual que parta de la propia infraestructura, sin dejar de lado su estructura burocrática y descentralizada. Cuando el presente estudio se apoya a analizar el marco jurídico que engloba las reformas con respecto a la racionalización del periodo actual, podemos observar que la gran mayoría se basa en la búsqueda de una eficiencia tanto económica como social, cumpliendo con todos los objetivos que tienen las diferentes instituciones públicas, organismos o entes. Pero para ello, debería ser accesible de un modo más práctico, más directo, en el que no solo se precisara de una colaboración a nivel estatal, autonómico y local, sino que también sean los propios destinatarios del servicio los que colaboren con la Administración, y qué mejor manera de hacer más efectivo el sistema, qué cumpliendo con los objetivos para los que han sido creados.

Con respecto a la simplificación, parece que no basta con la simplificación de trámites, sino que ha de tratarse de una administración que al servicio de todos se convierta en verdaderamente accesible, tanto física como electrónicamente. Así, como ejemplo, cuando en la presente Ley de simplificación alude a la necesidad o no de comunicar al interesado la apertura del expediente, si se hiciera por medio de una plataforma digital la comunicación sería posible, cómoda y aportaría un extra de seguridad jurídica.

Diferente sería, aun así, los distintos requisitos que se recogen en las leyes, como la cláusula de clemencia o simplemente la integración de diferentes Ministerios con el fin de eliminar cualquier duplicidad o traba que pueda existir en la Administración. Claro está, desde mi punto de vista, que dicha carga o duplicidad, viene generada, ya no solo por las diferentes Administraciones territoriales que existen que pueden ejercer unas funciones idénticas, sino que la eficiencia no se basa solo en el personal al servicio de la administración sino en la calidad del servicio. La calidad del servicio se puede hacer en referencia a la satisfacción tanto del interesado, como al cumplimiento de objetivos establecidos, y ambas van de la mano.

En línea con esta idea, la de digitalizar la Administración, es posible que nos encontremos con un problema; el acceso a la Administración es un derecho de todo ciudadano español, y resulta complicado si se digitaliza el acceso al sector público. Nos podemos encontrar en un futuro con un problema en base al concepto llamado “brecha digital”. El concepto queda definido como “la distancia en el acceso, uso y apropiación de las tecnologías tanto a nivel geográfico, a nivel socioeconómico (entre quintiles de ingreso) y también en las dimensiones de género, en articulación con otras desigualdades culturales, etc. Cabe destacar que la brecha digital está en relación con la calidad de la infraestructura tecnológica, los dispositivos y conexiones, el desconocimiento del uso de la herramienta, pero, sobre todo, con el capital cultural para transformar la información circulante en conocimiento relevante”.⁴³

Resultará un problema que seguramente tendrá lugar sino se hace a través de un proceso gradual, en el que se habrá que invertir tanto en educación digital como en el acceso a la misma. Aun así, considero, que no solo puede suponer una eficiencia económica sino también jurídica, al encontrarse al alcance de la mano del ciudadano cualquier información, tanto suya como de la administración.

43 Página web Wikipedia “brecha digital” https://es.wikipedia.org/wiki/Brecha_digital

CONCLUSIÓN

A lo largo del presente estudio, se ha podido comprobar la evolución del modelo administrativo. En el capítulo I se hace referencia a la organización administrativa española, lo cual deviene importante no solo para establecer las bases sobre las que se sustenta el capítulo II, sino que también permite apreciar la evolución de las instituciones administrativas.

Aun así, es en el capítulo II en el que se deja de manifiesto las grandes reformas que se han llevado a cabo, que, lejos de criticarlas, pues considero que aún no ha sido posible evaluar correctamente su eficacia, suponen, de por sí, un cambio notable orientado a otro tipo de Administración como se venía conociendo en España.

Actualmente, nos encontramos con un panorama administrativo complejo, en el que las normas no paran de reformarse, buscando adaptarse tanto a la situación económica que concierne al país como a las medidas y propuestas jurídicas que determinan las circunstancias que nos rodean.

No obstante, parece ser que la base de la que parten las reformas no es errónea, pero hay que ir más allá. Es importante entender que la manera de ver la Administración ha cambiado desde hace años y habrá que atender a cómo funciona, a cómo gasta y a cómo se trabaja para analizar los cambios que devienen necesario en el sector público.⁴⁴

No obstante, parece que la línea que siguen las reformas es adecuada, siempre y cuando cumplan con los fines por lo que fueron aprobadas.

44 Pwc, “¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Cómo afrontar el reto del cambio del sector público” (disponible en <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>)

FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

A.J TIMÓN, A. ARÉVALO, M. BURZACO, J.M CODES, R.M COLLADO MARTÍNEZ, M. MAGIDE, C. MARTÍNEZ, B. RODRIGUEZ VILLAR, R. TARLEA, J.I. VEGA LABELLA, J.J. JEREZ CALDERON, Derecho Administrativo I, Dykinson, S.L, Madrid, 2015.

Santamaría Pastor, J.A. Principios de derecho administrativo general. I. Madrid: Iustel, 2009.

Martín Rebollo, L. La administración local en España: un presente para un futuro, Madrid, 1984

Bueno Armijo, a. “La revisión de oficio”, en Vv.Aa. La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común, Wolters Kluwer, Madrid, 2016, págs. 371 y ss

Fernández Scagliusi, M.A. “La reforma del procedimiento administrativo: La nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas”, en Estudios Deusto, vol. 63/2 (2015), págs. 127 y ss

Ramió-Matas, C. “La Administración Pública del futuro: la Administración de “2050””, Estudios/WorkingPapers GIGAPP, Madrid, 2015

2. Referencias de Internet

Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (2013). Reforma de las Administraciones Públicas, NIPO: 630-13-106-7 (disponible en http://www.sefp.minhfp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO.pdf , última consulta 06/03/2018)

Página web Consejo de Estado (disponible en <http://www.consejo-estado.es> , última consulta el 14/02/2018)

Página web Tribunal de Cuentas (disponible en <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/> , última consulta 14/02/2018)

Página web Defensor del Pueblo (disponible en <https://www.defensordelpueblo.es> , última consulta 14/02/2018)

Página web Portal de transparencia (disponible en http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica.html , última consulta 28/02/2018)

José R. Chaves. (2014) “Novedades destacadas de la nueva ley 15/2014 de racionalización del sector público y otras medidas”. De la justicia (disponible en <https://delajusticia.com/2014/09/17/novedades-destacadas-de-la-nueva-ley-152014-de-racionalizacion-del-sector-publico-y-otras-medidas/> , última consulta 29/03/2018)

Eleazar Robaina Espinosa. (2013). "Comentario a la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno". Law center (disponible en <http://lawcenter.es/w/blog/view/4104/comentario-a-la-ley-192013-de-9-de-diciembre-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno> , última consulta 25/03/2018)

Segarra de Figarolas Advocats i Economistes. (2017). "La política de 'clemencia' en el procedimiento sancionador de la nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común", Togas.Biz (disponible en <http://togas.biz/articulos/articulo-profesionales-la-pol-tica-de-clemencia-en-el-procedimiento-sancionador-de-la-nueva-ley-del-procedimiento-administrativo-com-n/> , última consulta 28/03/2018)

Anónimo. (2014). "Principales novedades introducidas por la Ley 15/2014, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa". Noticias Jurídicas (disponible en <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/4042-principales-novedades-introducidas-por-la-ley-15-2014-de-racionalizacion-del-sector-publico-y-otras-medidas-de-reforma-administrativa/>, última consulta 01/04/2018).

Página web Networked Readiness Index (<http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>, última consulta 01/04/2018).

Andrea Garrido Juncal. (2018). "Evaluación y perspectivas de la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común". La Administración al día (disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508262>, última consulta 2/04/2018).

Pwc. "¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Cómo afrontar el reto del cambio del sector público" (disponible en <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf>, última consulta 09/04/2018).

Navajas Rebollar, Miguel. (2016) El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, "Las novedades en la regulación del procedimiento administrativo común en la Ley 39/2015". La Administración al día (disponible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506778>, última consulta 25/03/2018)

3. Legislación

Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo. (Publicado en: «BOE» núm. 109, de 7 de mayo de 1981)

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. (Publicado en el BOE 21/05/1982, entrada en vigor el 10/06/1982)

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. (Publicado en: «BOE» núm.100, de 25 de abril de 1980)

Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social. (Publicado en: «BOE» núm. 309, de 26 de diciembre de 2013)

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (Publicado en: «BOE» núm. 312, de 30 de diciembre de 2013)

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (Publicado en «BOE» núm. 236, de 02/10/2015)

Constitución Española, publicado en el BOE el 29/12/1978

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (Publicado en:«BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013)

DIRECTIVA (UE) 2016/2102 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.