



FACULTAD DE DERECHO

## **CLAVES PARA UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA EFICAZ, EFICIENTE Y DE CALIDAD**

Autor: Francisco Javier Carvajal Cervera  
5ºE5  
Derecho Administrativo  
Tutor: Clara Martínez García

Madrid  
Abril 2017



# **Claves para un modelo de gestión pública eficaz, eficiente y de calidad.**



**ANEXO IV**

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TFG**

**Nombre y apellidos del alumno:**

Francisco Javier Carvajal Cervera

**Curso y Especialidad:** 5º Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración Pública (E-5).

**Declaro, bajo mi responsabilidad, que el Trabajo de Fin de Grado presentado con el título “Claves para un modelo de gestión pública eficaz, eficiente y de calidad” en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas en el curso académico 2016-2017:**

**1º.- Es un trabajo de mi autoría, original, inédito y no ha sido presentado con anterioridad a otros efectos.**

**2º.- Cumple con todos los requerimientos generales anti-plagio aplicables para la elaboración de trabajos académicos en la Universidad Pontificia Comillas y se ajusta a las buenas prácticas existentes sobre el particular.**

Madrid, a.....de..... de.....

Fdo.:

---

## **RESUMEN**

El presente Trabajo de Fin de Grado consiste en el estudio de las principales medidas llevadas a cabo, fundamentalmente de naturaleza jurídica, en materia de gestión pública desde el seno de las Administraciones Públicas con el objeto de identificar las claves para construir un modelo de gestión pública eficaz, eficiente y de calidad. Para ello, se parte de una delimitación conceptual de los elementos fundamentales del Trabajo para dar paso a un análisis doctrinal sobre diferentes modelos de gestión pública. A continuación, se expone una crítica reflexiva sobre las principales medidas del Informe CORA así como de las novedades introducidas por las leyes 39 y 40 de 2015 y de otros hitos legislativos en el mismo sentido. Haremos alusión también al Modelo de Excelencia y Calidad EFQM y su posible aplicación práctica en la gestión pública. Por último, realizaremos una serie de conclusiones al respecto incluyendo los posibles escenarios futuros en este ámbito.

## **PALABRAS CLAVE**

Eficacia, Eficiencia, Calidad, Gestión Pública, CORA, Excelencia, EFQM.

## **ABSTRACT**

This Essay deals with the study of the main legal actions taken in the field of public management in order to identify the key to build an effective, efficient and optimal system. Having this purpose in mind, in the first place you can find a conceptual delimitation of different public management models. After the presentation of these general aspects, there will be a reflective critique about the latest developments that the CORA Report has brought in our country, as well as a thorough analysis with respect to the new statutes *39/2015 Act* and *40/2015 Act* and other important legislation. In the third place, in this Work there will also be a reference concerning the EFQM Excellence Model and its potential application in the public management field. Finally, you will find a variety of conclusions in relation to the whole Essay, including some political projections and future scenarios.

## **KEY WORDS**

Efficacy, Efficiency, Quality, Public Management, CORA, Excellence, EFQM.

## **ÍNDICE**

<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Delimitación Conceptual</b> .....	<b>8</b>
1.1. Gestión y Gestión Pública.....	8
1.2. Eficacia, Eficiencia y Calidad.....	10
<b>2. Análisis doctrinal sobre los modelos de gestión pública</b> .....	<b>13</b>
<b>3. Aspectos fundamentales del informe de la CORA</b> .....	<b>23</b>
<b>3. Instrumentos de adecuación introducidos por la nueva normativa</b> .....	<b>31</b>
4.1. Derogación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre .....	31
4.2. Ley 39/2015, de 1 de octubre.....	32
4.3. Ley 40/2015, de 1 de octubre.....	34
4.4. Otros hitos legislativos.....	35
<b>5. El modelo EFQM de excelencia y calidad</b> .....	<b>40</b>
<b>Conclusiones</b> .....	<b>43</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>46</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>51</b>

## **ABREVIATURAS**

AA. PP.	Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado
AO	Auditoría Operativa
CANOA	Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CERES	Certificación Española
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CORA	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
EFQM	<i>European Foundation for Quality Management</i>
GO	Gestión por Objetivos
HI	Hipercentros Informativos
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCEX	Organismos de Control Externo
OPERA	Oficina para la Ejecución de la Reforma de las Administraciones Públicas
PPP	Presupuesto por Programas

## **INTRODUCCIÓN**

La gestión pública es la esfera fundamental que da sentido al Estado del Bienestar tal y como lo conocemos y justifica el Estado Social, Democrático y de Derecho consagrado en el artículo primero de nuestra Constitución. En efecto, todas las políticas públicas que se llevan a cabo desde las Administraciones Públicas, ya sean de naturaleza fiscal, tributaria, social o económica, vienen a ser *outputs* o respuestas tanto a la voluntad de los ciudadanos como a los recursos que éstos facilitan a la Administración.

En este sentido, no cabe duda de que el *cómo* se gestionan esos recursos supone la piedra angular de toda Administración Pública. Es por ello que, en el marco del Derecho Administrativo, hemos focalizado nuestro Estudio en analizar, desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, los mecanismos con los que cuentan las Administraciones Públicas para llevar a cabo una gestión pública eficaz, eficiente y de calidad.

A la luz de los acontecimientos acaecidos en los últimos años como consecuencia de la crisis económica global, que ha afectado con especial gravedad a nuestro país, se han venido introduciendo iniciativas y reformas legislativas con el objetivo de paliar muchas de las causas que la provocaron. Debido a que el déficit público ha sido una de las mayores causas de este periodo de recesión, una importante parte de esas medidas se han llevado a cabo en tal sentido, focalizando sus objetivos en cómo reducir el déficit y, en consecuencia, cómo mejorar el funcionamiento de las Administraciones Públicas para no volver a caer en los mismos errores.

A este respecto, el interés de nuestro Trabajo no es otro que analizar dichas iniciativas desde el punto de vista de la gestión pública con el fin de determinar si resultan eficaces y eficientes y cumplen los parámetros socialmente establecidos de calidad. Por ello, a lo largo de todo el Trabajo, haremos alusión a estas cuestiones dando sentido al título con el que presentamos nuestro estudio, esto es, pretendiendo establecer las que a nuestro parecer son las claves que hacen de la gestión pública una gestión eficaz, eficiente y de calidad.

De este modo, con el fin de guiarnos por un esquema claro y con sentido pedagógico hacia las conclusiones de nuestro Estudio, hemos seguido la siguiente metodología.

En primer lugar, hemos establecido un amplio marco teórico donde poder reflexionar sobre las posibles interpretaciones de los elementos clave que componen el núcleo de nuestro Trabajo y así poder delimitar las bases del mismo.

En segundo lugar, apoyándonos en los conceptos fundamentales definidos en el primer punto, hemos realizado una breve recopilación de teorías doctrinales relativas a diferentes modelos de gestión pública, en aras de realizar un análisis sobre las mismas ajustado al objeto de nuestro Estudio.

A continuación, nos hemos centrado en el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA, 2012) debido al gran interés que suscita su contenido en relación con el objeto de este trabajo.

El siguiente epígrafe versa sobre un análisis de las causas y consecuencias de las nuevas reformas legislativas llevadas a cabo en sede de gestión pública. En primer término y de forma más extensa, nos hemos centrado en las modificaciones introducidas por las Leyes 39 y 40 de 2015 con respecto a la antigua Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Con carácter secundario, también se ha realizado una concreción de otros hitos legislativos en materia de gestión pública sobre los que comentaremos aspectos en particular relacionados con la eficacia, la eficiencia y la calidad en la gestión pública.

Por último, nos referimos al Modelo de Excelencia y Calidad en la Gestión (EFQM, *European Foundation for Quality Management*) y nos referiremos a las claves que propone para la gestión moderna y cómo pueden aplicarse a la gestión pública, sobre todo, a raíz del otorgamiento del Certificado de Excelencia y Calidad en la Gestión a una entidad pública como el Ayuntamiento de Alcobendas en 2016.

Desarrollado el cuerpo del trabajo a través de las cuestiones comentadas, se ofrecen a título de conclusión unas consideraciones finales sobre las mismas así como una opinión acerca de las perspectivas de futuro a corto-medio plazo.

En fin, antes de dar pie a la exposición de los epígrafes comentados, es nuestra intención que este Trabajo sirva de utilidad práctica y teórica a la comunidad docente y académica en futuros estudios y trabajos.

## 1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Expuestas las razones que motivan el interés de este Trabajo, procedemos a continuación a definir los conceptos sobre los que versará nuestro análisis, con el objeto de establecer un marco teórico inicial que nos permita comprender el contexto y desarrollo del mismo.

### 1.1. Gestión y Gestión Pública

En primer lugar, es preciso clarificar el significado del núcleo de nuestro Trabajo a los efectos que nos ocupa. En este sentido, para delimitar conceptualmente el *trinomio* ‘modelo de gestión pública’, se presenta necesario realizar, con carácter previo, una acotación individual de los términos que lo forman para, seguidamente, realizar una concreción conjunta de aquél y dotarlo de significado.

Gestión es la acción y efecto de gestionar o administrar. Gestionar supone llevar adelante una iniciativa o un proyecto; ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica u organismo; o manejar o conducir una situación problemática<sup>1</sup>. Así, ofreciendo una definición más actualizada del término gestión, podemos decir que es un proceso en el que los diferentes recursos con los que cuenta una persona o institución, en cuanto forma organizada, se adecuan a los fines pretendidos por ésta<sup>2</sup>. A este respecto, observamos que la nota característica de la gestión o *management* se encuentra precisamente en el procedimiento o proceso que implica. Por ello, podemos hablar de la ‘gestión por procesos’. En efecto, la gestión, entendida desde esta perspectiva proviene del ámbito privado, donde los diferentes niveles de gestión (alta dirección, mandos intermedios y mandos operativos<sup>3</sup>) tratan de elaborar estructuras de optimización de los recursos, lo que se ha denominado *Business Process Reengineering* o Reingeniería de Procesos<sup>4</sup>, con el fin de cumplimentar las

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>2</sup> SOLANO RODRÍGUEZ, O. J., “La Administración en la propiedad horizontal: un enfoque estratégico”, *Teorías de la Administración y de la Organización*, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Colombia, 2011, Pág. 5.

<sup>3</sup> DAVENPORT, T. H., “Whatever happened to knowledge management”, *The Wall Street Journal*, EE.UU., 2015.

<sup>4</sup> HAMMER, M. y CHAMPY, J., “Reengineering Work”, *Harvard Business Review*, 1990, Págs. 104-112, y “Manifiesto para la Revolución de los Negocios”, 1993.

funciones que convencionalmente definen esta tarea. Estas funciones, aplicadas en un constante y dinámico análisis en retrospectiva implican: planificación, organización, dotación de personal, dirección y, por supuesto, control<sup>5</sup>.

En este sentido, la gestión pública debería ser una aplicación o traslación de la gestión que, como decimos, tiene una connotación privada. No obstante, para llevar a cabo una gestión correcta propiamente dicha, es decir, cumplir las funciones a las que nos hemos referido, es preciso llevar a cabo un profundo análisis de los parámetros y acciones necesarios que satisfagan nuestras pretensiones cumpliendo esos objetivos. Si bien, la gestión (gestión desde un punto de vista privado o empresarial) siempre se ha caracterizado no sólo por el cumplimiento de esas funciones sino también por llevarlas a cabo evitando costes superfluos o prescindibles. La gestión pública tal y como nosotros la entendemos no puede, por lo menos a priori permitirse esa concepción de los procesos de gestión. Aquí es donde entran en juego los conceptos de eficacia y eficiencia a los que más adelante nos referiremos en profundidad.

Antes de ello, conviene realizar una última precisión a propósito de la gestión pública. En nuestra opinión, no procede analizar la gestión pública y el funcionamiento del Estado desde la lógica de la eficiencia en los términos que más adelante se expondrán. Efectivamente, en ese punto de inflexión, en ese paso, de plasmar la gestión *empresarial* en los parámetros que guían la gestión *pública* el orden de prioridades, el esquema, debe cambiar. Mientras que la gestión *a secas* (que se equipara a la gestión de los recursos en el ámbito privado, empresarial o, simplemente, *no público*) mantiene el énfasis en la reducción de costes y economizar recursos sin desviarse del cumplimiento de los objetivos, en la gestión pública ese análisis debería realizarse, en nuestra opinión, con carácter apriorístico, siendo la absoluta prioridad el cumplimiento de los objetivos. En caso contrario, se estaría poniendo en riesgo el sentido mismo de lo que entendemos por Estado de Bienestar.

---

<sup>5</sup> BENAVIDES GAIBOR, L.H., “Gestión, liderazgo y valores en la Administración de la Unidad Educativa ‘San Juan de Bucay’ del Cantón General Antonio Elizalde, Bucay”, *Tesis de grado previa la obtención del título de Magister en Gerencia y Liderazgo Educativo*, Universidad Técnica Particular de Loja, Escuela de Ciencias de la Educación, Ecuador, 2011, Págs. 42 y ss.

## **1.2. Eficacia, Eficiencia y Calidad**

A lo largo del presente epígrafe abordaremos el análisis sobre los conceptos fundamentales de este trabajo, a partir del cual intentaremos dar respuesta a las cuestiones que necesariamente se nos plantan al respecto: ¿Son los conceptos de eficacia, eficiencia y calidad interdependientes entre sí, o solamente se encuentran íntimamente relacionados? ¿Eficacia implica eficiencia? ¿Y viceversa, eficiencia supone eficacia? ¿Se puede ser eficiente sin ser deficitario? ¿Cómo debemos entender – la aplicación de – estos conceptos en la gestión pública actual? Son, sin duda, interrogantes que aparecen a partir de la definición de dichos conceptos.

No cabe duda de que estos tres conceptos se encuentran relacionados entre sí, pero tienen connotaciones diferenciadas. De un lado, existe consenso con respecto al significado de eficacia por cuanto se identifica con el grado de consecución de los objetivos. La eficacia mide el resultado. En este sentido, una actividad será eficaz en la medida en que cumpla con los objetivos o finalidad para la que fue empleada. Por lo tanto, la eficacia no atiende a otros índices tales como el grado de satisfacción de las partes o la gestión de los recursos implicados, simplemente se centra en el grado de consecución de los objetivos: si efectivamente se han cumplido existirá eficacia y, por el contrario, si no se cumplen, no habrá eficacia.

De otro lado, el concepto de eficiencia plantea más problemas. Puede pensarse que el concepto de eficiencia constituye una mera herramienta para medir la gestión de los diferentes recursos con los que se cuenta para alcanzar unos objetivos<sup>6</sup>. Siguiendo esta tesis, la eficiencia sería independiente a la eficacia dado que podría existir una gestión de los recursos adecuada, esto es, eficiente, y no resultar eficaz en cualquier caso, en tanto no se cumplan los objetivos propuestos. Si nos decantamos por esta visión de la eficiencia, como decimos, eficacia y eficiencia serían conceptos relacionados pero independientes, uno no implicaría necesariamente el otro, del mismo modo que una política puede resultar eficaz en tanto que cumple los objetivos pero ineficiente teniendo en cuenta el despilfarro de recursos o los costes generados.

---

<sup>6</sup> LÓPEZ, A. “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual.”, *Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección de Estudios e Información, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, núm. 68, pág. 15.

No obstante lo anterior, en nuestra opinión, se debe partir de una definición de eficiencia mucho más amplia, entendiendo por eficiencia un todo en el que necesariamente se ve involucrada la eficacia<sup>7</sup>. En efecto, la eficiencia, por definición, supondría cumplir los objetivos (eficacia) mediante la mejor gestión de los recursos y reduciendo costes. Desde esta perspectiva, habría que abandonar la idea de eficacia individualmente considerada de cara a la función pública porque, si bien es cierto que analizar el funcionamiento de la Administración desde la lógica de la eficiencia en su concepción instrumental (herramienta para medir la gestión de los recursos independientemente del resultado) carecería de fundamento, consideramos que el rol del Estado es precisamente aplicar medidas que *ab initio* resulten eficientes en su consideración global, esto es, siendo al mismo tiempo eficaces.

Respecto a este último enfoque es preciso realizar una serie de precisiones o matizaciones: En primer lugar, sostenemos que efectivamente, el Estado, y en particular la prestación de servicios públicos tales como la sanidad, educación o similares no deben estar sujetos a parámetros de *eficiencia instrumental*, esto es, no deberían prestarse en función del impacto o coste que producen sino prioritariamente en conseguir que se cumplan las pretensiones y lograr una satisfacción óptima por parte de los ciudadanos otorgando así sentido al Estado de Bienestar. Ahora bien, en coherencia con la tesis planteada en el párrafo anterior, creemos que la gestión pública en general y la prestación de servicios por parte de las Administraciones en particular deben estar amparadas bajo el prisma de la eficiencia en términos absolutos, sin olvidar la idea de eficacia. Las nuevas políticas públicas deben ser eficaces siendo eficientes. Por supuesto que la prioridad debe ser la consecución de los objetivos y la correcta prestación de servicios (públicos) pero, creemos que, para mejorar tanto la calidad como la propia gestión de las Administraciones, eficacia y eficiencia deben ir de la mano desde el inicio, tratando ambos conceptos como una única unidad. En este sentido, en tanto que eficiencia implicaría eficacia, deberíamos olvidar el concepto de eficacia de forma aislada en tanto en cuanto el interés radica en cumplir los objetivos de forma eficiente.

En este sentido, podría parecer que lo que aquí planteamos es una extrapolación literal de los modelos de gestión privada o empresarial al ámbito público, pero precisamente no debemos caer en tal error.

---

<sup>7</sup> CUNILL GRAU, N. "Representando lo público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.", *CLAD-Nueva Sociedad*, Caracas, 1997, pág. 33.

Mientras que el objetivo fundamental en el ámbito empresarial es la obtención de beneficios (económicos) sin importar, en cierta medida, el impacto del servicio o producto<sup>8</sup>, la gestión pública no debe estar enfocada a la obtención de beneficios sino a la mera satisfacción de las necesidades públicas. Ello no obsta a que la gestión de los recursos se presente como un paso secundario o subsidiario, todo lo contrario, deben encontrarse técnicas que desde el primer momento ayuden a lograr los objetivos evitando despilfarro o ahorrando costes en la medida de lo posible. En efecto, ni lo eficaz ni lo eficiente contiene en su significado la característica de deficitario por lo que dicha consecuencia no estaría justificada. En nuestra opinión, ni siquiera servicios tan básicos y elementales como la sanidad deben justificar el déficit por norma general.

Es cierto que, si en algún aspecto puede aceptarse la existencia de déficit económico es, precisamente, en aquellos aspectos que dan sentido al Estado de Bienestar, tales como la sanidad o la educación en tanto que siempre deben estar garantizados, independientemente de la situación de los estados financieros de las cuentas públicas. Pero volvemos a lo mismo: Se deben implantar medidas y políticas orientadas a evitar tales situaciones desde el principio a través de políticas eficientes.

Por ello, es de vital importancia el papel del gestor público y el del ciudadano. El gestor porque será él quien en última instancia deberá aplicar las políticas de forma diligente cumpliendo los estándares de eficiencia. El ciudadano actúa desde una doble perspectiva: de un lado como cliente<sup>9</sup> en tanto que evaluador de las propias políticas (no sólo mediante su *feed-back* o respuesta a la gestión pública sino también en base a su grado de satisfacción en términos de transparencia, disponibilidad etc.). De otro lado, deja al margen esa faceta clientelar “poniéndose el mono de trabajo” y participando de forma activa en la gestión pública lo que también le reportará resultados desde el punto de vista de la calidad.

Por último, debemos referirnos a la calidad como concepto. Podemos definir la calidad en el ámbito de la gestión pública como *«una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad,*

---

<sup>8</sup> ABERBACH, J. y ROCKMAN, B. “Reinventar el Gobierno: Problemas y perspectivas.”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, INAP, Madrid, 1999, págs. 33-48.

<sup>9</sup> MOYADO ESTRADA, F. “Gestión Pública y Calidad: Hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002, págs. 2-8.

*objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos*<sup>10</sup>». La calidad debe medirse desde dos perspectivas: *Ad extra* y *ad intra*. Respecto de la primera, se refiere a la satisfacción del ciudadano que se presenta como mero usuario (“cliente”) o beneficiario directo e indirecto de los servicios y políticas públicas, o como participante activo en el proceso de las políticas públicas (elaboración, implementación y control de las mismas)<sup>11</sup>. Respecto de la segunda, se refiere a que la gestión pública en cuanto tal debe guiarse por resultados por lo que se presenta necesario un control sobre sus acciones y exigencia de responsabilidad por parte de los gestores no sólo mediante las vías administrativas y penales sino también a través del control social<sup>12</sup>.

Sentadas las bases conceptuales de nuestro Trabajo, procedemos a continuación a ofrecer una visión más teórica de la gestión pública, tratando de sintetizar diferentes teorías doctrinales relativas a los modelos de gestión pública.

## **2. ANÁLISIS DOCTRINAL SOBRE LOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA**

El objeto de este epígrafe es, tal y como se auguraba con las últimas líneas anteriores, ofrecer una breve exposición de diferentes teorías doctrinales elaboradas a propósito de la gestión pública. A este respecto, podremos observar tres momentos diferenciados, atendiendo a una óptica temporal, donde el fondo de cada una de las tesis obedecerá fundamentalmente a las características del momento en que fueron desarrolladas. Así, el primero de ellos versará sobre el paradigma burocrático como sistema de gestión; el segundo, en relación con la adaptación de las técnicas del sector empresarial; y, por último, en enfoque más actual, concerniente a las nuevas orientaciones de la gestión pública y a la modernización de las Administraciones Públicas.

---

<sup>10</sup> DÍAZ, A. A. “La calidad en la gestión pública. Elementos para el mejoramiento de los servicios de la salud en Paraguay.”, *Programa conjunto de investigación CERI-UNP*, 2008, pág. 7.

<sup>11</sup> PRATS, E. J. “La Eficacia en la actuación de la Administración Pública como garantía de los derechos de los ciudadanos: Sentido de la eficacia en el ámbito administrativo.”, *Revista de Administración Pública*, núm. 3, págs. 16-23.

<sup>12</sup> ARNAO RONDÁN, R. “La eficiencia en la gestión pública: El caso de la gestión de inversión pública local en el Perú.”, Universidad Católica *Sedes Sapientiae*, Escuela de Gestión Pública, Perú, 2011, págs. 84-87.

En virtud del primer momento mencionado, esto es, atendiendo al paradigma burocrático como sistema de gestión, encontramos las siguientes teorías o modelos de gestión:

A) *Teoría o Modelo de la Máquina de Taylor*<sup>13</sup>: Esta concepción de la gestión pública surge a partir de la Revolución Industrial y, por ende, podemos afirmar que es de las primeras tesis o formas de gestión contemporáneas. Esta teoría viene a decir que existe una semejanza entre la organización pública y una máquina cuyo funcionamiento es automático, mecánico, es decir, cada pieza o elemento tiene su cometido y por ello cada una de ellas individualmente considerada es fundamental para la sinergia colectiva. Según F. W. TAYLOR, precursor de esta teoría, las características fundamentales de esta teoría son: La división del trabajo y la especialización (cada pieza tiene su función, cada miembro que interviene en el proceso es responsable en la gestión de su obligación, por ello esta división exige especialización en las funciones), el principio de jerarquía aplicado en sentido estricto (existe una jerarquía de mando, una estructura piramidal que funciona como sistema de mando y centralización) y, por último, la idea de control (la característica anterior se encuentra estrechamente relacionada con el control en tanto que no hay una separación entre la dirección propiamente dicha y el control de esa dirección, es decir, quien dirige controla el funcionamiento). La diferencia que existe entre el modelo de Taylor y el propuesto por HENRY FAYOL radica fundamentalmente en que éste desarrolla la teoría administrativa de manera más general mientras que Taylor se centra más en las herramientas y los elementos singulares así como en la posible extrapolación o aplicación de esta concepción a la gestión pública.

B) *Modelo Weberiano-Burocrático*<sup>14</sup>: Esta teoría administrativa inspirada en el pensamiento de MAX WEBER ha sido una de las más longevas en el tiempo dentro de las doctrinas contemporáneas. Tradicionalmente se ha entendido como el modelo racional de la organización y la gestión pública, por lo que se

---

<sup>13</sup> CARRO, F. D. “La Administración Científica de Frederick W. Taylor: Una lectura contextualizada”, VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, *Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales*, La Plata, 2012, págs. 13-15.

<sup>14</sup> PETRELLA, C. “Análisis de la Teoría Burocrática: Aportes para la comprensión del Modelo Burocrático”, *contribución para la Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica de Uruguay*, Uruguay, 2007, págs. 5-11.

caracteriza por una racionalidad gerencial en tanto que sigue los principios de eficacia y eficiencia o economía. Además, desde un punto de vista jurídico, también se puede afirmar que cuenta con una racionalidad legal en tanto que se rige por el principio de legalidad, entendido como sumisión a la ley, es decir, la Administración no ejecuta nada al margen de la ley, es el pilar sobre el que se apoya. A este respecto, debemos diferenciar con carácter previo, los tipos de vinculación legal que puede haber. Así, puede ser vinculación positiva cuando no se realiza nada que no esté permitido expresamente, o vinculación negativa cuando se sobreentiende que lo que no está prohibido expresamente, es legal. En este sentido, la Teoría Weberiana se decanta por la primera opción, limitando el margen de decisión y discrecionalidad de los gestores públicos. Esta nota marca el resto de las características de este modelo. Se establece una clara diferencia y separación entre el interés privado y el interés público, siendo el ámbito de actuación público mucho más restringido y limitado, donde existen unas funciones delimitadas que los funcionarios y gestores deben acatar en coherencia con la vinculación positiva a la ley. En este sentido, en la medida que la Administración vela por el interés público podemos decir que su actuación se presenta predecible en tanto que la conducta relativa al interés público sigue unos parámetros socialmente conocidos y establecidos, por lo que son muy perceptibles las desviaciones del mismo. Asimismo, al hilo de lo anterior, destaca el profesionalismo de los funcionarios y gestores en tanto que deben o, por lo menos, deberían lograr procedimientos infalibles que garantizan los constitucionales<sup>15</sup>.

En resumen, las características que definen este modelo son la especialización, la división del trabajo, la taxativa separación entre quien diseña las políticas públicas y quienes las aplican, jerarquía (principio de mando), sobrerregulación o estandarización normativa y profesionalización e impersonalidad. Todas estas notas fueron objeto de discusión desde el principio del desarrollo de la misma teoría en cuanto a su aplicación práctica. Por ejemplo, HERBER SIMON<sup>16</sup> sostenía

---

<sup>15</sup> En concreto, nos referimos al artículo 103 CE que reza: “1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (...)”.

<sup>16</sup> ESTRADA GALLEGO, F. “Herbert A. Simon y la Economía Organizacional”, *Cuadernos de Economía*, V. XVII, Nº 46, Bogotá, 2007, págs. 169-199.

que las organizaciones son o bien maquinarias (encauzadas en entornos estables y reducidos que permiten los postulados del paradigma burocrático en sentido estricto, donde el control se presenta viable), o bien, orgánicas (desarrolladas en ámbitos y contextos más amplios y extensos donde estos postulados se reducen al absurdo desde un punto de vista práctico debido a la importancia del factor humano desde un punto de vista global, es decir, es complicado presuponer que *todos* los funcionarios y gestores velarán exclusivamente por el interés general). Por ello, con las famosas crisis fiscales, entre otras, empiezan a aparecer las organizaciones supranacionales o instituciones enmarcadas fuera de la Administración donde se procede a tomar las decisiones. Con ello, observamos cómo este modelo, se presentó finalmente como un modelo insostenible y utópico desde la práctica y que fue abriendo paso paulatinamente a los modelos gerenciales.

C) *Teoría de la Elección o “Public Choice”*<sup>17</sup>: Introducimos ahora diferentes doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, la elección, la transparencia y el control. En este sentido, los partidarios del denominado *Public Choice* focalizan su estudio en la importancia de la diferenciación de la naturaleza pública y privada<sup>18</sup> en base al análisis económico de las decisiones que se adoptan al margen de las fluctuaciones del mercado o, de forma más simple, la aplicación o interpretación de la economía en sentido amplio a la Ciencia Política en general y a la gestión pública en particular. Su línea discursiva viene a desarrollar las posibles soluciones o alternativas que los problemas y entresijos de la burocracia administrativa plantean, sobre todo, en cuanto a la consecución de objetivos de forma eficiente en la actuación pública, realizando una constante crítica a los riesgos que implica abusar de los regímenes de exclusividad en cuanto a reserva de determinados servicios o actividades, lo cual se traduce en monopolios vulneradores de los principios de libre mercado y competencia y grandes obstáculos a la hora de resultar eficiente en la prestación de tales servicios<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> MUELLER, D.C., “*Public Choice II. A revised Edition of Public Choice*”, Cambridge University Press, UK, 1989, págs. 1-2.

<sup>18</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias.”, *Presupuesto y Gasto Público*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007, pág. 12.

<sup>19</sup> DOWNS, A. “*Inside Bureaucracy*”, Little Town, Boston, 1967, pág. 257.

Las hipótesis que plantea esta tesis se basan en que, sin perjuicio de la necesidad de externalizar servicios en aras de incrementar los índices de eficacia y reducir las ineficiencias intrínsecas a la burocracia, no pueden lograrse estas pretensiones mediante la mera conversión de las técnicas y servicios públicos en privados sino que hay que realizar un ejercicio de abstracción e introducir otros mecanismos de mercado adicionales e interdependientes atendiendo a la titularidad pública o privada de los servicios<sup>20</sup>.

En síntesis, las claves que definen a este modelo para evitar el régimen de monopolio burocrático en los servicios públicos y así mejorar la eficiencia y calidad de los mismos podrían resumirse en las siguientes<sup>21</sup>: Mayor competencia en el desarrollo de los servicios públicos, *outsourcing* de servicios públicos con el fin de reducir el gasto y beneficiarse de las técnicas de gestión privada de cara a una mayor eficiencia, mayor información acerca de la viabilidad de las diferentes alternativas planteadas y controles más estrictos sobre la propia burocracia.

D) *Teoría de los Costes de Transacción*<sup>22</sup>: Al hilo de lo anterior, se puede afirmar que desde la óptica del modelo clásico del *Public Choice*, la competencia aparecía como panacea para resolver los problemas de eficiencia en la burocracia de la Administración Pública y los servicios prestados por ésta. A este respecto, asumiendo en parte esta tesis favorable a la externalización de determinados servicios públicos, la teoría de los costes de transacción sugiere que, sin perjuicio de que el axioma planteado sea óptimo, apelar por una teoría de la libre competencia en el marco del sector público no resulta acertada en términos absolutos. El principal motivo es, tal y como sostiene WILLIAMSON<sup>23</sup>, que la competencia puede dar lugar a costes adicionales (no necesariamente de naturaleza económica) que no se contemplan en la tradicional forma de gestión de los servicios. Estos costes adicionales podrán variar en función de la política

---

<sup>20</sup> BUCHANAN, J. M. “*Individual Choice in Voting and The Market*”, *Journal of Political Economy*, 1954, pág. 334.

<sup>21</sup> NISKANEN, W. A. “*Bureaucracy and Representative Government*”, *Aldine, Atherton*, Chicago, 1971, pág. 78.

<sup>22</sup> McMASTER, R. y SAWKIS, J. “*The Contract State, Trust Distortion and Efficiency*”, *Review of Social Economy*”, núm. 54, 1996, págs. 145-167.

<sup>23</sup> WILLIAMSON, O. “*Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*”, *The Free Press*, Nueva York, 1975, pág. 8.

que caracterice a los gestores públicos que participan en las diferentes transacciones relativas a la cesión de la titularidad de los servicios públicos de que se trate. En este sentido, el coste intrínseco de estas operaciones nos podrá ofrecer un marco comparativo relativo a los beneficios y costes que supone externalizar los servicios: cuanto mayor coste implique la transacción externa, más óptimo será llevar a cabo la actividad desde la Administración.

E) *EL Neo-Taylorismo*<sup>24</sup>: Teniendo como referente la Teoría de la Máquina de Taylor a la que ya nos hemos referido, esta teoría da un paso hacia adelante en la comprensión de la organización de la Administración Pública en términos de gestión. En efecto, desde el punto de vista del Neo-Taylorismo, los factores más relevantes que impiden el logro de una eficiencia en la gestión se concretan, por un lado, en la propia naturaleza del perfil tradicional del gestor público y, de otro, el hecho de carecer un propio sistema de gestión adecuado. De esta forma, los defensores de este modelo propugnan una *reinvención* en la forma de gobierno, en la actitud de los gestores, una evolución de los organismos, sistemas e instituciones públicas con el objeto de llevar a cabo mejoras relativas a la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública mediante la adaptabilidad y la capacidad de innovación. A tal fin, se proponen por parte de la doctrina diferentes medidas o iniciativas que definen este modelo de gestión<sup>25</sup>: Abogan por una separación definitiva entre política y gestión, es decir, entre aquellos que deciden las políticas (públicas) y aquellos que llevan a cabo su implementación y ejecución; mayor apertura normativa, enfocada a un modelo gerencial caracterizado por la profesionalización en los diferentes sectores; continuar con la tendencia de llevar a cabo controles financieros y económicos por un doble motivo: corrección de errores mediante el análisis en retrospectiva - *ex ante*, *durante* y *ex post* – basado en la retroalimentación del propio control y, para favorecer los mecanismos de exigencia de responsabilidad; por último, fomentar los mecanismos de motivación e incentivación de logros a la vez que se imponen instrumentos para sancionar los errores en la gestión.

---

<sup>24</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. “La nueva gestión pública (...)”, *op. cit.*, pág. 12.

<sup>25</sup> OSBORNE, D. y PASTRIC, P. “La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno”, Buenos Aires, 1998, pág. 30.

El Neo-Taylorismo explica un modelo de gestión que se ubica a caballo entre el primer momento mencionado y las teorías más proclives a la adaptación de técnicas del sector empresarial al sector público. Las notas características del Neo-Taylorismo suponían una clara declaración de intenciones con respecto al modelo gerencial que se expone en las siguientes líneas.

*F) Modelo de Gestión Gerencial*<sup>26</sup>: La teoría gerencial de gestión pública parte de una concepción o filosofía totalmente rupturista con las predecesoras. Desde una perspectiva gerencial, lo importante a la hora de gestionar no es el *cómo* se gestiona o se organiza una institución a tal efecto sino que el énfasis está puesto en el resultado en cuanto tal. En este modelo, el ciudadano olvida ese rol pasivo que le caracterizaba hasta ahora y se presenta como un actor más en la vida pública. De esta forma, contrariamente a lo que ocurría en modelos de gestión anteriores como el Weberiano-Burocrático, en el modelo gerencial prima la vinculación negativa a la norma, por lo que los márgenes de actuación y discrecionalidad de los gestores públicos son objeto de una apertura sin precedentes en cuanto a sus limitaciones se refiere. Para ello, se introducen nuevas formas de organización (como por ejemplo, la división en unidades ejecutivas, que siguen el derecho administrativo clásico, y los denominados servicios de previsión de bienes públicos divisibles). De otro lado, como decíamos, este modelo se presenta muy importante de cara a la sociedad civil, debido a que los ciudadanos protagonizan iniciativas y participan de manera (pro)activa en la vida pública el poder público se reserva un rol subsidiario que interviene cuando la iniciativa privada no alcanza los resultados o expectativas esperadas, es decir, rige el principio de subsidiaridad. Además, junto con la descentralización de la gestión, se favorece en gran medida la externalización de servicios de naturaleza material lo que viene a reflejar una mera relación entre principal y agente. No obstante lo anterior, es cierto que este modelo ha sido objeto de numerosas críticas que podemos resumir en las siguientes<sup>27</sup>: Se pone en tela de juicio la posibilidad de una separación taxativa y real entre planificadores y ejecutores dado que los planificadores no pueden desentenderse

---

<sup>26</sup> HERNÁNDEZ PALMA, H. G. “La gestión empresarial, un enfoque del siglo XX, desde las teorías administrativas científicas, funcional, burocrática y de relaciones humanas”, 2011, págs. 7-15.

<sup>27</sup> DEL LLANO SEÑARÍS, J. E. “¿Son necesarios el gerencialismo y empresarialización de la asistencia sanitaria?”, *Editorial Fundación Gaspar Casal*, Madrid, 2016, págs. 1 y 2.

en aras de una pretensión de inmiscuirse de la gestión o desentenderse de los problemas (lo normal es que participen de alguna forma, por lo que la separación es más ficticia que real). Otra crítica es la falta de coordinación, no hay un órgano que evite la falta de coordinación entre políticas de diferente o misma área. Por último, también se cuestiona el abuso de la vinculación negativa al principio de legalidad y la importancia que se le otorga a la *autorregulación*.

G) *Teoría de la Agencia*<sup>28</sup>: Al hilo de lo anterior, es preciso realizar un último apunte sobre la relación de agencia que se produce en el modelo gerencial en los términos del párrafo anterior. En efecto, la teoría de la agencia – intrínseca al modelo gerencial pero con identidad propia desde un punto de vista teórico – viene a definir cada una de las funciones que caracterizan las partes de esa relación, esto es, el principal y el agente, aplicada al ámbito de la gestión público-privada. En este sentido, los objetivos del sujeto principal dependen directamente de las acciones que lleve a cabo el agente, cuya actitud al respecto vendrá condicionada por el grado de información y conocimiento que tenga del ámbito de actuación en cuestión y que le pueda proporcionar el principal. Desde el punto de vista público, la distinción entre agente y principal suele resultar difusa debido a la cantidad de actores involucrados en las relaciones de gestión<sup>29</sup>. A este respecto, podría entenderse que el principal en esta relación puede manifestarse desde una triple perspectiva: el electorado (mediante los procesos electorales y los instrumentos de control, como el parlamentario), los ciudadanos o *consumidores* de los servicios públicos en general, o los políticos incluidos en los puestos de poder (que establecen relaciones de agencia en el ámbito de la gestión pública a diferente escala bajo el prisma de la teoría de red<sup>30</sup> a la que más adelante nos referiremos). En nuestra opinión, existen dos niveles básicos donde se produce la relación de agencia en el marco del sector público: de un lado, la resultante de la sucesiva delegación de responsabilidades

---

<sup>28</sup> GIMENO RUIZ, A. “La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables.”, *Actualidad Financiera, monográfico 2º trimestre*, 1997, pág. 47.

<sup>29</sup> MAYSTON, D. “Principals, Agents and the Economics of Accountability in the new public sector.”, *Accounting Auditing and Accountability Journal*, Vol. 6, núm. 3, 1993, págs. 76-77.

<sup>30</sup> PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADA, L. “Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las Administraciones Públicas.”, *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas*, Madrid, 1996, pág. 17.

y mandatos entre ciudadanos, políticos y gestores y, de otro, la provocada por las relaciones interadministrativas.

El último de los momentos enunciados corresponde a las nuevas orientaciones de la gestión pública, enfocadas fundamentalmente en la aplicación de las nuevas tecnologías, en la gestión por procesos y en definitiva, en la modernización y adaptación de las Administraciones Públicas a las necesidades de hoy en día. El modelo de gestión más actualizado en este sentido y que quizás represente mejor estos parámetros es el modelo de gobernanza, al cual nos referimos a continuación.

H) *Modelo de Gobernanza*<sup>31</sup>: Este modelo se centra, no tanto en la reflexión sobre la organización en sí misma ni en las relaciones entre la dirección y los ciudadanos sino en la interacción entre los sujetos agentes que intervienen desde el punto de vista participativo en relación con el desarrollo, ejecución y control de las políticas públicas. El modelo de gobernanza no supone una ruptura con los anteriores como sí lo era el modelo gerencial sino que se presenta como una adaptación de los mismos. Este modelo también se conoce con los nombres de gobierno racional, emprendedor o interactivo en tanto que pone en común el rol de los agentes que intervienen así como de los grupos de interés, grupos privados y demás agentes. En definitiva, se basa en que no sólo el órgano de gobierno lleva a cabo las políticas públicas porque en realidad es mucho más complejo y no se puede llevar a cabo por un solo agente, por lo que necesita de participación recíproca del resto. En consecuencia, tal y como puso de manifiesto el *Libro Blanco de Gobernanza de 2001* aprobado por la Comisión Europea, este modelo no elimina el papel del gobierno, ni siquiera lo debilita (el gobierno tiene que seguir tomando un papel de iniciativa y primacía) pero lo enfoca convirtiéndose en un agente mediador, es más importante que el resto pero se dedica a la puesta en común y deliberación de las iniciativas e intereses de todos aquellos que intervienen en la toma de decisión y desarrollo de las políticas públicas.

---

<sup>31</sup> RIVERA BERRÍO, J. G. “Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo.”, *Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Revista Ciencia, Tecnología, Sociedad*, núm. 1, País Vasco, 2009, págs. 4-9.

La idea fundamental sobre la que descansa este modelo es que es un modelo de gestión en red, siguiendo la idea comentada en el punto anterior. Se desarrolla en el seno de organizaciones más o menos estables que integran a todos aquellos que intervienen en las políticas públicas. Las redes son estables y para que el funcionamiento sea óptimo es necesario que exista un equilibrio en la red. Por ello decimos que se trata de estructuras interactivas, no son circuitos de toma de decisión *top-down* sino que son bidireccionales con el objeto de producir una suerte de efecto *check-and-balance* en el marco de las políticas públicas.

Otro requisito fundamental para que la red funcione es fijar un margen de autorregulación determinado, dado que si todo está regulado, va a faltar flexibilidad para su desarrollo en tanto que las redes son instituciones o figuras dinámicas de adaptación al medio. Son dinámicas no sólo temporalmente hablando sino también desde el punto de vista del ámbito de actuación donde se desarrollen. Normalmente estas redes se han explicado distinguiendo tres tipos de redes<sup>32</sup>: Redes de práctica (comunidades en prácticas, son aquellas más coyunturales y muy frecuentes en el ámbito científico), Modelo de Organización en Red (se caracteriza por una mayor vocación de permanencia y a la vez una autorregulación menos acusada, la estructura organizativa de las universidades públicas son un buen ejemplo de ello), y en tercer lugar las denominadas Comunidades Virtuales (siguen siendo redes de personas o grupos pero aquí el elemento tecnológico ocupa un importante lugar en tanto que factor identificador del mismo). En España aún estamos lejos de la plena operatividad de este modelo de gobernanza, no obstante gracias las leyes 39 y 40 de 2015 se abre paso a este modelo introduciendo instituciones más eficientes y regulando mecanismos como la planificación normativa, según veremos.

Con todo, surgen de forma inevitable críticas o deficiencias del modelo. En primer lugar, se ha dicho que el sistema de gobernanza es el más democrático en tanto que exige participación, pero la democracia no es sinónimo de gobernanza y de hecho, el equilibrio que se exige en las redes para dar lugar a esos objetivos democráticos, *de facto* son complicados. Ello se debe, entre otras razones a que

---

<sup>32</sup> LOUFFAT OLIVARES, J. E. “Estructura Organizacional en Red (EOR): Explorando sus bases teóricas.”, págs. 3-9.

existen grupos que tienen más fuerza que otros a la hora de imponer sus intereses y ejecutar una determinada política. También es relativamente generalizada la opinión de que el sistema o estructura de red en realidad se caracteriza por su opacidad lo que colisiona frontalmente con las pretensiones de calidad del sistema en términos de transparencia. Si bien, creemos que esta característica, lejos de ser una deficiencia atribuible al sistema, supone una mera patología del mismo.

Descritas todas estas tesis doctrinales y modelos de gestión podemos decir que la Administración siempre se ha concebido como algo necesario, un ente “hipertrofiado” y que su naturaleza la define como burocrática, formalista y poco transparente. Precisamente son estos aspectos los que se están intentando paliar en los últimos años en su doble vertiente (organizativa y funcional), los procesos de transformación de las Administraciones Públicas son procesos constantes y por ello no podemos definir todavía un modelo de gestión idóneo pero sí identificar los parámetros que pueden ayudar a lograrlo. En este sentido se ha llevado a cabo el Informe Ejecutivo elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas y que analizamos *in extenso* en el siguiente epígrafe.

### **3. ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL INFORME DE LA CORA<sup>33</sup>**

Se expone a continuación un análisis crítico sobre algunas de las medidas de carácter general incluidas en el Informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en 2012. Si bien, las reflexiones que a continuación se exponen, están orientadas desde una perspectiva negativa, es decir, como crítica en sentido estricto, de algunos puntos en particular. No obstante, sin perjuicio de estas puntualizaciones dirigidas a rebatir algunas de las propuestas incluidas en el informe, también señalaremos algunos de los aciertos más relevantes del mismo.

Antes de proceder a ello, es preciso contextualizar el motivo por el cual surge esta Comisión y el correspondiente Informe que elabora. Nos encontramos en una década

---

<sup>33</sup> Informe Ejecutivo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2012.

donde los procedimientos y las intenciones encaminadas a modernizar las Administraciones Públicas son constantes, pero el impulso de esta tendencia tiene su origen hace casi treinta años, gracias a las iniciativas de la OCDE. Además, con la entrada del siglo XX, se fueron introduciendo medidas que seguían la estela de la OCDE, sobre todo en el aspecto social. Destacamos en este sentido los *Acuerdos entre la Administración y las Organizaciones Sindicales* (2002) para la reforma de las Administraciones Públicas y que se tradujo en mejoras en las condiciones de trabajo para los empleados públicos (jornadas laborales, movilidad etc.), también el *Plan Concilia* (2006) para conciliar la vida profesional y familiar, el *Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres*, el *Estatuto Básico del Empleado Público*, el *Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica* (2003) que dio lugar a la Ley 11/2007, de Acceso a la Administración Electrónica, o el célebre *Libro Blanco de Gobernanza* que reflejaba nuevos modelos de *management*, pero quedó en mero proyecto.

Mencionados algunos de los antecedentes más relevantes, señalamos ahora los ejes fundamentales sobre los que versa el Informe de la CORA y que a continuación tendremos ocasión de analizar tal y como se advirtió al comienzo de este epígrafe. En primer lugar, el Informe trata la cuestión de las duplicidades con el objetivo de ofrecer un diagnóstico que consiga eliminarlas dentro de las Administraciones Públicas. Relacionado con ello, pero con un alcance más ambicioso incluso, también propone un exhaustivo proceso de simplificación con el prioritario objetivo de reducir el déficit público. En tercer lugar y, clara consecuencia lógica de lo anterior, es la propuesta de la centralización de muchos de los servicios públicos, con la idea de economizar el ejercicio de la actividad administrativa y reducir los costes tanto económicos como procedimentales citando como ejemplo el carácter absolutamente de los diecisiete Consejos Consultivos de las CCAA cuando ya existe un Consejo de Estado capaz de llevar a cabo sus actuaciones. Por último, pretende llevar a cabo una profunda revisión de la organización institucional para evitar, entre otros efectos, la “huida del derecho administrativo” por parte de organizaciones, entidades e instituciones que debían estar bajo el paraguas jurídico de aquel y que, al cambiar de régimen dejaban de tener sentido por razones fundamentalmente jurídicas.

Sentado lo anterior, con el propósito de reconocer y elogiar a quienes pusieron su empeño en la creación de esta Comisión así como en la elaboración de este informe tan

ambicioso, consideramos oportuno comenzar esta tarea de análisis por señalar algunas de las claves más destacables del proyecto y que, sin duda, son dignas de mencionar.

En primer lugar, es plausible el ejercicio democrático que se ha llevado a cabo para el desarrollo de este proyecto. La CORA supone un modelo de cooperación híbrido cuyo propósito es la puesta en marcha de un trabajo enfocado a identificar y resolver muchos de los problemas que definen nuestras Administraciones Públicas, sobre todo, en lo que respecta a cuestiones de eficacia, eficiencia y calidad de los servicios, según veremos. Así, acudiendo al derecho comprado, o más ciertamente, a los modelos que se han seguido en países de nuestro entorno<sup>34</sup>, creemos que el sistema de cooperación de colectivos profesionales (sindicatos etc.) y académicos junto con los organismos competentes para la elaboración de un proyecto cuyo objetivo es la reforma de las Administraciones Públicas es el más idóneo para la definición de los problemas y el abordaje de los mismos. Claros ejemplos de todo ello son el Consejo Asesor así como el *buzón de participación ciudadana* que se habilitó a tal efecto.

De otro lado, cabe decir que las razones expuestas por la propia CORA, por las cuales se lleva a cabo un proyecto de estas dimensiones, son dignas de admirar, no sólo por estar enfocadas a mejorar el funcionamiento de las Administraciones Públicas, sino también porque intenta solucionar muchas de las causas que han generado y agravado la crisis económica que nos ha asolado desde finales de 2007 (y que, aunque de naturaleza financiera, también cuenta con un componente de déficit democrático y público en cuando al funcionamiento de las AA. PP. se refiere). En este sentido, el Informe no deja de repetir que con la CORA se pretende lograr una reducción notable del gasto de las Administraciones Públicas, fijando la piedra angular de su línea discursiva en los siguientes pilares: la eliminación de las “redundancias competenciales”, evitando las duplicidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas; llevar a cabo un profundo ejercicio de “adelgazamiento” de la Administración Pública en general, simplificando los procedimientos y reduciendo la carga administrativa a los ciudadanos y empresas; revisión de la organización institucional favoreciendo unas Administraciones Públicas modernas, ágiles, eficientes y transparentes (a través de la marcada disciplina

---

<sup>34</sup> Reino Unido, por ejemplo, se caracteriza por contar con unidades de eficiencia y órganos *ad hoc*. Por el contrario, otros, como Francia, utilizan los propios recursos de la Administración para la elaboración de proyectos relacionados con la reforma de las Administraciones Públicas.

presupuestaria y enfatizando la transparencia pública); y proponiendo una centralización más acusada de los servicios públicos tal y como dijimos anteriormente.

Estos propósitos constituyen una perfecta guía de ruta, por lo menos en un plano estrictamente teórico, para conseguir los objetivos pretendidos por la CORA. Sin embargo, como en casi todo, existen luces y sombras, y a estas últimas nos referimos a continuación.

Expuestos ya los principios que rigen el Informe de la CORA, procedemos a continuación a tratar algunos matices o consideraciones personales en relación con las medidas generales propuestas en el informe, dejando para otra ocasión las reflexiones relativas a las diferentes subcomisiones también incluidas en el extenso Informe.

Así, con respecto a la implantación de un sistema de medición de productividad y eficiencia, cabe decir que si bien esta medida tiene absoluta lógica – insistimos, por lo menos dentro del plano teórico –, la crítica que podemos hacer radica en la falta de concreción. Sin perjuicio de que nos encontremos en un marco general en cuanto a la exposición de estas medidas, decimos que hay falta de concreción por cuanto se indica el *qué* pero no el *cómo*. La medida consiste en “asegurar” que todas las unidades administrativas disponen de métodos de evaluación de su actividad adaptados a sus características (...)”, por lo que, como se puede observar, falta una clara concreción o explicación acerca de esos métodos de “aseguramiento” a los que se refiere el Informe. El problema adicional es que a nuestro parecer, esta serie de referencias a medidas generales es muy frecuente a lo largo de todo el Informe, lo que puede suponer un claro problema de delimitación práctica. Respecto al punto que nos ocupa, la primera de las medidas generales, cabe señalar que, si bien, lo único que se propone para asegurar los métodos de evaluación son unos análisis auditores, ello ni concreta el alcance y método de dicha auditoría, ni tampoco ésta garantiza el aseguramiento de la existencia de métodos de evaluación.

En relación con la segunda medida planteada, esta es, la modificación de la metodología de elaboración de los Capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado (*Gastos Corrientes de Bienes y Servicios e Inversiones Reales*), creemos conveniente hacer una puntualización. Pensamos que para el análisis cualitativo y estadístico a los que se refiere la medida, no sólo se deben poner de manifiesto las cantidades mencionadas en el Informe (*1. Cantidad media de servicio necesaria para satisfacer la necesidad; 2. El*

*precio medio a que se obtiene el servicio; y 3. Desviaciones justificadas de la medida)* sino que, en nuestra opinión, sería conveniente introducir un mecanismo que refleje aquellas no justificadas que nos sirva como posible identificador de las patologías que puedan surgir al respecto. De otro lado, tanto en este punto, donde se propone la creación de una *Unidad Evaluadora*, como en numerosas ocasiones a lo largo de todo el informe, se propone la creación de nuevos organismos, unidades etc. que chocan frontalmente con uno de los objetivos del mismo: la simplificación de las Administraciones Públicas (simplificación en cuanto a entes, organismos etc. cuyas funciones puedan ser encomendadas por organismos [pre]existentes).

En tercer lugar, no estamos de acuerdo con que se proponga un sistema en común de entrada en vigor de los textos refundidos de las diferentes leyes y normativa expedida por los ministerios y que se verían alteradas con la reforma planteada. Creemos que la aplicación del clásico refrán español de *no dejar para mañana lo que se pueda hacer hoy* supone un motivo suficiente para justificar este punto de vista. En efecto, creemos que si los diferentes textos refundidos se van acumulando hasta que exista un elenco completo de los mismos, es posible que haya podido pasar bastante tiempo desde la finalización del documento, lo que podría suponer la pérdida de sentido o adecuación al contexto, o caer en el riesgo de ir dejando obsoletas muchas de estas modificaciones. Asimismo, el hecho de contar con un sistema común de entrada en vigor, puede suponer precisamente lo que se pretende evitar con ello: aludir a confusión. Así es, en nuestra opinión, la entrada en vigor en batería (varios textos legales al mismo tiempo) podría suponer una suerte de *infoxicación* normativa en el sentido de que un ámbito de vigencia normativo tan amplio de golpe podría suponer confusión e incertidumbre al respecto.

La cuarta medida que destacamos es, como veremos, sobre la que más se ha profundizado. Así, el Informe de la CORA ya proponía una reforma de las normas de naturaleza eminentemente administrativa, en particular, modificar la célebre Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 20/92 ó LRJAP-PAC, indistintamente). La modificación propuesta por el Informe consistía teóricamente en alcanzar un sistema normativo más claro, transparente y racional. Sin embargo el resultado final dista, por lo menos en lo que respecta a la mayoría de la doctrina, de las pretensiones originarias de clarificación,

tal y como veremos en el próximo apartado del Trabajo, donde nos centraremos precisamente en esta cuestión.

En suma, otro de los pilares del Informe es *modernizar* y adecuar los servicios de las Administraciones Públicas mediante portales de transparencia general y mecanismos de publicidad específicos. Como tendremos ocasión de tratar esta cuestión en el siguiente apartado, donde haremos alusión a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia y Buen Gobierno, no nos extenderemos más que para recalcar el gran acierto que supone el desarrollo de esta medida introducida por la CORA, por lo menos en cuanto a los problemas relativos al déficit democrático que caracteriza(ba) a nuestras Administraciones Públicas.

Otra de las medidas en las que la CORA realiza especial énfasis es acometer una reforma de la Ley de Subvenciones y su relación con la eliminación de duplicidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cuyo origen o punto de inflexión resultó ser la STC 13/1992<sup>35</sup>:

*“(...) c) Las partidas presupuestarias al Servicio 16 (Ministerio del Interior), Servicio 004, Dirección General de Protección Civil, que se impugnan, dada la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de protección civil (arts. 9º, 1, 12.1.2. y 13 de su Estatuto) deben territorializarse, asignando a la Generalidad la parte proporcional de las mismas de acuerdo con sus características y particularidades, ya que «mantener centralizadas las referidas partidas, a disposición de los órganos centrales del Estado, no sólo limita los recursos de las Comunidades Autónomas competentes, sino que puede dar lugar a futuras invasiones competenciales y a inútiles duplicidades en las actuaciones de las diferentes Administraciones.» (...).”*

Atendiendo a la sexta medida, relativa al Anteproyecto de Ley Orgánica de la Deuda Comercial en el Sector Público creemos que en la “fase quinta” del procedimiento relativo al control de la deuda pública y deuda comercial se debería incluir una precisión. Así mientras que dicho precepto queda configurado del siguiente modo, “5. *“ Por último, el transcurso de otros dos meses en que el PMP supere en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad permitirá la activación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 LOEPSF y la entrada automática de la Comunidad Autónoma en los mecanismos adicionales de financiación vigentes, en los*

---

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 13/1992, de 6 de febrero. [RTC 1992\13].

*casos que disponga el MINHAP*”, nosotros creemos que para que estas medidas tenga plena eficacia debería incluirse una mención a la responsabilidad de los gestores (públicos fundamentalmente) con el fin no sólo de incitar al cumplimiento de estos plazos sino también como medida disuasoria y coercitiva explícita que evite incorrecciones futuras.

Centrándonos en la séptima medida, relativa al Anteproyecto de Ley de Impuesto de la Factura Electrónica y Creación del Registro, el Informe incluye que las Entidades Locales y resto de Administraciones deberán contar con un “punto general de entrada de facturas electrónicas”, si bien, dispone con carácter facultativo la adhesión de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales al punto general de entrada de facturas de la Administración General del Estado debiéndose justificar la no adhesión en virtud del principio de eficiencia conforme al artículo 7 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En nuestra opinión, dicha adhesión debería ser en todo caso preceptiva independientemente de la eficiencia que caracterice a una determinada Administración. La razón estribaría en seguir con la línea de transparencia y publicidad que promulga el propio Informe y, en última instancia como un ejercicio de control que, aunque los resultados sean positivos y la forma de actuación sea correcta, creemos conveniente que todas las Administraciones Públicas estén en igualdad de condiciones al margen de sus resultados.

En relación con el octavo punto del Informe, referido a la reestructuración del sector público empresarial y fundacional, se puede apreciar como las reformas introducidas por el programa CORA permiten, en esencia, simplificar los procedimientos así como el adelgazamiento del sector público institucional, que ha sido quizás la prioridad del CORA, dado que, de no haberse hecho hubieran proliferado las actuaciones de sociedades público-privadas *sui generis* que intentan evitar las regulaciones administrativas. Lo que evita en cierta medida es esa huida del derecho administrativo. En un buen sentido, nos podemos aventurar a afirmar que en un futuro no proliferará la creación de estas sociedades por cuestión de no incurrir en gastos adicionales.

Respecto de la creación de una Central de Información (medida novena) creemos que sería conveniente introducir medidas correctoras simples que impliquen una revisión de órganos ya existente con el fin de redefinir sus objetivos y líneas de actuación sin

necesidad de crear un nuevo ente u organismo que suponga un desembolso extra en este sentido.

En relación con la décima medida de este Informe, creemos que la alusión que se hace al personal eventual es demasiado tímida, en el sentido de que aunque correctamente se aconseje la profesionalización de este tipo de personal público cuyo método de elección ha sido – y sigue siendo hasta ahora – eminentemente discrecional, en nuestra opinión debería incidirse, de forma más directa y con voluntad imperativa, el hecho de exigir unos procesos de selección que permitan combinar los aspectos de mérito y capacidad con la confianza del gestor público en el aspirante a dicho cargo de personal eventual. Asimismo, aunque también se aluda a la redefinición de los elementos de ordenación del empleo público en relación con la carrera profesional, queda todavía ésta muy limitada para los funcionarios del grupo A y últimos escalones dado que, como se puede comprobar en la práctica, se ha puesto énfasis en su desarrollo horizontal pero se ha descuidado su aspecto vertical impidiendo el ascenso y el desarrollo competencial, propósitos y objetivos, dando lugar una comprensible huida al sector privado por parte de estos excelentes empleados públicos.

Por último, respecto de la Oficina para la ejecución del proyecto de reforma de las Administraciones no queda clara su configuración en relación con su dependencia jerárquica u organismos de control de la misma, pues supone un ente que se presenta muy relevante por sus funciones y su mención en el informe es cuanto menos escasa.

Máxime lo anterior, y sin perjuicio de estas consideraciones y matices no cabe duda de que este informe supone un ejercicio sin precedentes de intento de reforma de la Administración, con un rigor técnico, jurídico y administrativo pronunciado indudable. Quizás ha sido precipitado en su redacción en relación con algunas cuestiones esperando un análisis más profundo de las mismas pero, en líneas generales contiene los aspectos fundamentales que definen la Administración Pública y las bases a seguir en futuras reformas.

### **3. INSTRUMENTOS DE ADECUACIÓN INTRODUCIDOS POR LA NUEVA NORMATIVA**

A la luz de las diferentes ideas propuestas por el Informe de la CORA y teniendo en cuenta los aspectos más positivos de los modelos de gestión mencionados, se exponen a continuación las distintas iniciativas ejecutadas por la Administración atendiendo especialmente a una perspectiva jurídica-administrativa, y que ponen de manifiesto la modernización y mejora en cuanto a calidad y eficiencia de las AA. PP.

#### **4.1. Derogación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre**

La necesidad de una amplia reforma administrativa coherente con las recientes corrientes doctrinales y continuas iniciativas en el ámbito de las Administraciones Públicas, llevó a que se llevara a cabo una profunda revisión de la norma administrativa por antonomasia: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto, sin perjuicio de las críticas (negativas) realizadas por un importante sector doctrinal, mayoritario incluso – de la mano de GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>36</sup>, entre otros – respecto de la “reforma” de la LRJAP-PAC, el Legislador justifica la reforma de la norma básica de derecho público sosteniendo que, para favorecer una mayor claridad y sentido de la norma, es preciso realizar una separación de la misma atendiendo a las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas<sup>37</sup>.

Lo cierto es que las críticas a las que nos hemos referido vienen precedidas, de algún modo, por el frenesí que suscitaba una reforma global en el ámbito administrativo, una voluntad de reforma que, en opinión de muchos<sup>38</sup>, se realizó sin tener en cuenta la magnitud del texto normativo que se estaba derogando y las consecuencias que de ello se derivarían. A este respecto, debemos poner de manifiesto, desde un punto de vista parlamentario, la escasez de debate y del correspondiente consenso que caracterizó la aprobación de esta ley, algo que, sin duda, supone inadmisibles teniendo en cuenta la

---

<sup>36</sup> SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “La reforma del artículo 105.1 LPC y la Revocación de los Actos Administrativos.”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, País Vasco, 2000, págs. 442-460.

<sup>37</sup> COMPANYS i ALET, A. “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas.”, *Foro de Actualidad Jurídica*, Uría Menéndez, 2015, págs. 85-95.

<sup>38</sup> GONZÁLEZ, J. “Derogación de la Ley 30/1992 y sustitución por dos nuevas leyes para las Administraciones Públicas.”, *Global Politics and Law*, 2017.

relevancia de la misma. Asimismo, haciendo de abogado del diablo, sin perjuicio de que la voluntad última por parte del Legislador fuera la de facilitar el acceso a los ciudadanos y que puedan verse beneficiados por unas Administraciones más eficientes y de más calidad, *a priori* y con razón, podría pensarse que el efecto es precisamente el contrario. En efecto, esta reforma alude a confusión en muchos aspectos lo que se traduce en una mayor inseguridad jurídica al introducir muchas modificaciones de golpe y, sobre todo, en cuestiones tan importantes como los plazos, la capacidad etc. En suma, más allá de estas novedades que, en definitiva, no suponen más que *rizar el rizo*, podemos afirmar – sin perjuicio de los preceptos relativos a la Administración Electrónica, entre otros, a los que más adelante nos referiremos –, que el carácter de la reforma en términos generales es poco innovador lo que le resta justificación y aprobación. Por último, y en relación con lo anterior, reiteramos nuestra opinión de la naturaleza poco sistemática que define a esta reforma por cuanto separar en dos textos normativos lo que previamente se desarrollaba en uno sólo, lejos de clarificar, complica el entendimiento de la norma a todas luces.

#### **4.2. Ley 39/2015, de 1 de octubre**

El artículo 1.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común dispone que el objeto de esta ley es *«regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad patrimonial, así como los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria»*.

A los efectos de nuestro trabajo, quizás la parte más relevante de la nueva LPAC sea la amplia regulación de la denominada Administración Electrónica y el carácter preceptivo por parte de ciertos sujetos de relacionarse con la Administración mediante medios electrónicos<sup>39</sup>. La Ley 39/2015 introduce de forma transversal y generalizada el uso de medios electrónicos en el ámbito de las relaciones interadministrativas y en las relaciones entre los ciudadanos y la Administración en las fases todos los procedimientos administrativos. Esto supone un importante avance desde el punto de

---

<sup>39</sup> En clara sintonía con la Ley 11/2007, de 22 de junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

vista de la eficiencia en tanto que no sólo significa un importante ahorro de medios físicos sino que también se traduce en una mayor celeridad en los procedimientos y, por ende, una mayor calidad en la prestación de servicios.

En relación con lo anterior, dispone la LPAC que las Administraciones territoriales deberán contar con un Registro Electrónico General para apoderamientos dado que los interesados en los procedimientos podrán ser representados por comparecencia electrónica. En este sentido la Ley también regula los métodos de identificación y firma electrónica (*ex art. 9 y 10 LPAC*). Si bien, atendiendo a lo mencionado *supra*, debemos realizar especial énfasis en la regulación que la Ley establece en relación con el derecho y obligación de relacionarse de forma electrónica con la Administración. La particularidad radica en que, si bien las personas físicas pueden optar en cualquier fase de cualquier procedimiento mediante qué sistema se relaciona con las Administraciones (física o electrónicamente), el artículo 14 LPAC dispone que quedan obligados a relacionarse mediante medios electrónicos «*a) quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, cuando realicen trámites y actuaciones en ejercicio de dicha actividad profesional, y b) las personas que reglamentariamente se determinen, cuando por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*», además de las personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica<sup>40</sup>.

Como podemos observar, el ámbito de aplicación en cuanto a la obligación de someterse a la Administración Electrónica se refiere es muy amplio, reflejando así la intención por parte del legislador de crear o fomentar una cultura de adecuación normativa a los avances tecnológicos y que se ajusten con mayor rigor a las nuevas tecnologías en pos de una Administración moderna, eficiente y de calidad.

Del mismo modo, se habilitan Registros Electrónicos para la presentación de cualquier clase de documentos notificaciones en aras de facilitar los trámites burocráticos y procedimientos administrativos (*ex art. 16, 31 y 41 LPAC*) permitiéndose la presentación de los mismos *todos los días del año durante las veinticuatro horas*. Asimismo, los sábados pasan a ser días hábiles, por lo que se unifica el cómputo de plazos en el ámbito

---

<sup>40</sup> LÓPEZ MARTINEZ, J. “106 Preguntas y Respuestas sobre los aspectos más destacados de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.”, *Preguntas y Respuestas*, TOP Jurídico, Sepín Editorial, 2015.

administrativo y judicial<sup>41</sup> facilitando la gestión de los trámites por parte de los ciudadanos en este sentido.

### **4.3. Ley 40/2015, de 1 de octubre**

En cuanto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), reguladora de los aspectos internos de las Administraciones Públicas, podemos observar una división adicional en cuanto a su ámbito de aplicación: de un lado se regulan las bases del régimen jurídico de todas las AA. PP. territoriales, y de otro, se regula la organización de la Administración General del Estado así como los demás entes vinculados a Ella, lo que en su conjunto se denomina Sector Público Institucional Estatal<sup>42</sup>. Son de especial interés las novedades incorporadas a este respecto debido a la expresa inclusión de las cuestiones presupuestarias en el ámbito de toma de decisiones de carácter organizativo así como la importancia que se otorga al control permanente sobre dichos entes. Esta última puntualización, junto con la introducción en la norma de la responsabilidad del Estado legislador (*ex art. 32 LRJAP*) pone de manifiesto el énfasis que se pretende dar a la correcta gestión pública. A nuestro modo de ver, estos mecanismos suponen claros ejemplos de lo que, a raíz del objeto de nuestro trabajo, podríamos denominar claves para una gestión eficiente y de calidad por un doble motivo:

En primer lugar, la norma está redactada con un cierto ánimo intimidatorio en el que se le otorga un rol mucho más importante al gestor público pero a la vez contando con más restricciones, o más bien, previsiones. Con ello nos referimos a que, desde la entrada en vigor de la presente ley el pasado mes de octubre de 2016, las decisiones tomadas por las Administraciones Públicas encuentran una línea de actuación mucho más definida no sólo por su vinculación a las limitaciones presupuestarias comentadas sino también por la ampliación del ámbito de exigencia responsabilidad al que pueden enfrentarse.

En segundo lugar, tal y como dispone el artículo 85 LRJSP, «1. *Las entidades integrantes del sector público institucional estatal estarán sometidas al control de eficacia y*

---

<sup>41</sup> “Las claves de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015)”, Wolters Kluwer España, pág. 2.

<sup>42</sup> COMPANYS i ALET, A. “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015(...)”, *op. cit.*, págs. 85-95.

*supervisión continua (...)*». En efecto, se establecen mecanismos de supervisión y control tanto internos (cada ente, a través de las líneas estratégicas que definan) como externos (a través de la IGAE). Estos mecanismos se focalizan en el análisis en retrospectiva de las funciones llevadas a cabo con el fin de comprobar que la gestión es óptima y que se cumplen los requisitos de sostenibilidad financiera, diligencia y transparencia. Todo ello desemboca necesariamente en contrastar los niveles de eficiencia y en comprobar que la gestión cumple con los requisitos de calidad que los ciudadanos demandan.

#### **4.4. Otros hitos legislativos**

La CORA tomó la iniciativa para acometer importantes reformas legislativas, según se ha expuesto. Una de ellas, también de gran importancia – menos quizás que la que se llevó a cabo con respecto a la Ley 30/1992, abordada en los puntos anteriores – es la Ley 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Esta introduce el principio de estabilidad presupuestaria, insertándolo en el marco de los artículos 135 y 155 de la Constitución, pretendiendo garantizar la sostenibilidad económica y presupuestaria de todas las Administraciones Públicas, de forma que las CC.AA. o Corporaciones Locales que vulneren este principio puedan ser objeto de medidas coercitivas como la indisponibilidad de gasto, la intervención de las cuentas o la creación de una comisión de expertos para analizar e intervenir si es necesario. Esta ley se centra, sobre todo, en lo relativo a la eficiencia, otorgando un rol fundamental al manejo y gestión de los recursos con el fin de intentar solventar las prácticas que habían llevado a la grave crisis económica los años precedentes.

Posterior al Informe de la CORA, mediante el Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, se crea la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), con rango de subsecretaría y adscrita al Ministerio de la Presidencia. La OPERA, a la que se le otorga carácter permanente<sup>43</sup>, se crea con el propósito de llevar a cabo los objetivos marcados por la CORA. De la mano de esta oficina se impulsan y llevan a cabo nuevos textos normativos que supondrán elementos importantes para la modernización de las

---

<sup>43</sup> Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto.

Administraciones Públicas. Algunas de ellas son las que se exponen brevemente a continuación.

En primer lugar, destacamos la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Podríamos afirmar que esta ley es la precursora en España del Derecho de los Sectores Regulados dado que integra en un mismo organismo regulador los distintos organismos sectoriales tales como la Comisión de Energía, la antigua Comisión Nacional de Competencia o la regulación postal, excluyendo otras como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores que, por su específica naturaleza, es preciso que tengan su regulación particular y estén aisladas orgánicamente. Con ello se trata de llevar a cabo precisamente lo que se buscaba con el Informe de la CORA, evitar duplicidades, adelgazamiento de la Administración. Todo ello se traduce en una consecución de los objetivos previstos (eficacia), ahorrando coste pudiendo unificar funciones (eficiencia) y prestando un servicio público necesario para la economía y para los ciudadanos de forma más transparente y rigurosa (calidad).

Asimismo, también se introduce la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Servicios y Garantías que ha supuesto importantísimas novedades en el panorama que ha regido nuestro Derecho Público y Administrativo. Entre las principales medidas acometidas por esta ley en relación con nuestro Estudio, destacamos las siguientes: En primer lugar, pretende sustituir el régimen de autorización previa por el de comunicación o declaración previa en aras de agilizar los trámites burocráticos y hacer que los procedimientos en este sentido sean más dinámicos y accesibles para los ciudadanos, aumentando la calidad en los mismos, en *pos* de la iniciativa privada en los diferentes ámbitos de actuación. Con respecto a esta medida, decir que consiste en documentos cuyo fin es informar a la Administración de que se cumplen los requisitos para llevar a cabo una actividad económica pero sin tener que esperar a la autorización (previa)<sup>44</sup>. En este sentido, se pasa de un sistema represivo-*ex ante*, a uno preventivo-*ex post*. Otra puntualización al respecto que hace el texto normativo, es que en los casos en que la autorización sea preceptiva, ésta debe estar “reglada” por lo que la efectiva o no autorización no debe ser, en ningún caso, de carácter discrecional. A este respecto,

---

<sup>44</sup> Esta medida viene a desarrollar lo que ya introducía el Decreto de 5 de febrero de 2012 o Decreto Ómnibus, donde se establece que, sin perjuicio de que la Administración pueda comprobar *a posteriori* esos requisitos, se otorga mayor libertad y facilidad a la hora de llevar a cabo actividades económicas o actuaciones de diversa índole.

consecuencia lógica de ello es que la regla general en este ámbito sea que el silencio administrativo sea positivo, lo que implicará, además, la renovación automática de las autorizaciones que deban ser renovadas bajo este régimen jurídico, salvo que estén sujetas a regímenes específicos en los que se deban presentar diligencias de algún tipo o que reflejen la adecuación a la normativa de forma periódica. En fin, establece un régimen unificado de estas autorizaciones que pasan a ser válidas en todo el territorio nacional, extendiendo su vigencia y eficacia y logrando una mayor facilidad del usuario a la hora de ejercer el libre mercado dado que, no se tendría que solicitar nueva autorización dependiendo de la Comunidad Autónoma o localidad porque es válida en todo el territorio como decimos.

De otro lado también destacamos las leyes 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local así como la Ley 15/2014, de Racionalización del Sector Público. Ambas destinadas a una mejora de la eficiencia en los términos que se han comentado, siguiendo los principios de la CORA.

Es prioritario también incidir en la – ya mencionada – Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno por la gran importancia que tiene a los efectos que nos ocupan. Esta ley viene a poner de manifiesto uno de los aspectos más claros donde aparece el concepto de calidad. La ley 19/2013 realiza una clara distinción entre la jurisdicción activa, que tiene que ejercer de oficio la Administración Pública, frente a la jurisdicción pasiva, que es el derecho que tienen los ciudadanos con respecto a la Administración Pública. Con respecto a la primera – la activa –, recae sobre el Sector Público en general, incluidas las entidades jurídico-privadas que se someten a Derecho Público (como los consorcios), incluso determinados particulares (por ejemplo, los receptores de determinadas subvenciones públicas). Todos estos sujetos pasan a estar sometidos a un régimen mediante el cual el ciudadano o interesado puede exigir la información pertinente a través de vía administrativa, contenciosa, o abreviada. Todo ello, sin perjuicio de que se someten a revisión todos los portales de transparencia de los mismos para llevar a cabo una reestructuración de los mismos con el propósito de que ese servicio de mayor calidad en cuanto a transparencia se refiere, se traduzca directa y necesariamente en una actuación más eficaces, eficientes y acordes a Derecho por parte de las Administraciones Públicas. Por último, en relación con la transparencia debemos hacer mención de dos manifestaciones relevantes: la primera, relativa a la comunicación *ad extra* viene determinada por las denominadas Cartas de Servicios, introducidas por el

Real Decreto 1259/1999, de 16 de julio con el propósito de que los ciudadanos puedan informarse de los servicios públicos y del grado de calidad al que tienen derecho por cada uno de ellos. La segunda, concerniente a la participación ciudadana ya comentada, se pone de manifiesto a través de los Libros de Quejas y Sugerencias y de los Buzones Virtuales introducidos mediante el Real Decreto 208/1996 que permiten a los ciudadanos formular preguntas y objeciones a las diferentes Administraciones Públicas.

En fin, se expone a continuación, con carácter adicional a lo ya comentado, un cuadro-resumen ilustrativo de las diferentes novedades en cuanto a la racionalización normativa y cultural<sup>45</sup> en el ámbito de la gestión pública en nuestro país durante la última década:

<i>RACIONALIZACIÓN CULTURAL</i>	
Gestión por Objetivos (GO)	La cultura de gestión por objetivos, impulsada desde la IGAE <sup>46</sup> implica responsabilidad por resultados, que se evalúan a partir de los recursos utilizados. Lo cierto es que todavía falta cultura en este sentido aunque ha habido un gran avance en el último lustro.
Método <i>SISTEMA</i>	Este método, utilizado cada vez más en sede de evaluación de las Unidades Administrativas, consiste en analizar los diferentes factores exógenos y endógenos de los centros directivos en aras de flexibilizar las funciones con sistemas de apoyo mutuo.
Presupuesto por Programas ( <i>PPP</i> )	Consiste en una técnica que permite realizar proyectos analizando los objetivos, las actividades y el coste que conlleva racionalizando el gasto público al mismo tiempo <sup>47</sup> . Sin embargo, su implantación todavía no se ha consolidado.
Nuevo Plan General de Contabilidad	Son de destacar las medidas introducidas por el Plan General de Contabilidad de 1994 focalizadas en los mecanismos de

<sup>45</sup> GARCÍA SÁNCHEZ, I. M. “La nueva gestión pública (...)”, *op. cit.*, pág. 19

<sup>46</sup> GALOFRE ISART, A. “La modernización de las Administraciones Públicas en España. Guía de actuaciones y estrategias.”, *Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela, 1997, pág. 21.

<sup>47</sup> RODRÍGUEZ, J., DEL BLANCO, Á., DE ANGELIS, A. y TORREJÓN, L. “Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación: el caso de Ecuador.”, *Colección Documento de Trabajo*, núm. 8, Guías y manuales de Finanzas Públicas, Programa para la Cohesión Social en América Latina, 2015, págs. 4-5.

<p>Pública + Proyecto CANOA</p>	<p>control en base al principio de devengo, entre otros. De otro lado, el proyecto CANOA (Sistema de Contabilidad Analítica Normalizada para las Organizaciones Administrativas) trata de implantar en los modelos de gestión pública un sistema de Contabilidad Analítica donde, sirviéndose de otros sistemas, configuren una relación entre los costes y las actividades ofreciendo información a los diferentes estándares de responsabilidad<sup>48</sup>.</p>
<p>Auditoría Operativa (AO)</p>	<p>Existe una cierta tendencia en favor de esta técnica de control, sobre todo a través de los Organismos de Control Externo (OCEX), aunque es cierto que la falta de utilidad práctica de los distintos indicadores de gestión perjudica a estas auditorías.</p>
<p>Hipercentros Informativos (HI)</p>	<p>Dentro del ámbito de la AGE, este mecanismo permite conectar las páginas web de toda la Administración disponibles incorporando incluso las de organismos internacionales u otros estados.</p>
<p>Puntos Automáticos de Consulta (PAC)</p>	<p>Los puntos automáticos de consulta gestión suponen una útil herramienta de los ciudadanos-usuarios para comunicarse con la Administración. El funcionamiento es similar al de un cajero automático y puntos de información. Están implantados en pocos municipios todavía pero supone un gran ejemplo de modernización y calidad.</p>
<p>Proyecto CERES</p>	<p>Es una iniciativa ambiciosa dentro del ámbito de modernización de las Administraciones Públicas impulsada desde la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Consiste en una entidad de certificación, (CERTificación Española<sup>49</sup>), que garantiza la confidencialidad y seguridad de las consultas, usuarios etc. mediante un sistema de claves y huellas digitales.</p>

<sup>48</sup> Ministerio de Hacienda, Oficina virtual en [www.oficinavirtual.pap.minhafp.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CANOA/Paginas/QueEs.aspx](http://www.oficinavirtual.pap.minhafp.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CANOA/Paginas/QueEs.aspx)

<sup>49</sup> [www.cert.fnmt.es/que-es-eres/informacion-general](http://www.cert.fnmt.es/que-es-eres/informacion-general)

Proyecto RED	Entre otras funciones, este proyecto impulsado desde la Unión Europea y desarrollado por la División de Desarrollo Regional <sup>50</sup> , habilita una comunicación multidireccional on-line de documentos dirigidos a la Seguridad Social.
<b>RACIONALIZACIÓN NORMATIVA</b>	
Comisión Interministerial de Simplificación	Esta comisión se crea con el objetivo de simplificar y racionalizar los procesos administrativos para que los ciudadanos puedan acceder a ellos más fácilmente y puedan realizar sus gestiones o reclamaciones de forma más eficiente.
Centros de Información Administrativa	Son un claro ejemplo de transparencia, calidad y atención ciudadana. En ellos, el ciudadano puede recibir asistencia y asesoramiento para cuestiones que tienen que ver con actos administrativos y demás relaciones con las Administraciones.
Ventanillas Únicas	El proyecto de ventanillas únicas <sup>51</sup> nace como una vía de intercomunicación entre todas las administraciones territoriales para favorecer la tramitación de los requisitos burocráticos para los emprendedores. A efectos de calidad y eficiencia recibe una gran opinión por parte de los ciudadanos.

## 5. EL MODELO EFQM DE EXCELENCIA Y CALIDAD

El Modelo Europeo EFQM de Excelencia y Calidad (*European Foundation for Quality Model*), fomentado desde la Comisión Europea, promueve e impulsa la excelencia en la gestión empresarial dentro de la Unión Europea<sup>52</sup>. Este modelo de gestión, que originariamente se constituyó para el desarrollo de nuevos modelos de gestión privada-empresarial, más eficaces y eficientes, es perfectamente extrapolable al ámbito de la gestión pública. En términos generales, es un modelo que se basa en principios fundamentales de excelencia tales como: orientación a resultados, orientación al ciudadano, importancia del impulso de la Dirección (liderazgo), gestión por procesos,

<sup>50</sup> Aprobado por Resolución de 14 de Enero de 2003 (BOE núm. 27 de 31 de enero de 2003).

<sup>51</sup> [www.madridemprende.es/es/emprendedores/asesoramiento-a-emprendedores/ventanilla-unica-del-emprendedor](http://www.madridemprende.es/es/emprendedores/asesoramiento-a-emprendedores/ventanilla-unica-del-emprendedor)

<sup>52</sup> [www.irqa.es/efqm-excelencia-empresarial](http://www.irqa.es/efqm-excelencia-empresarial)

implicación de las personas, aprendizaje, innovación y mejora, desarrollo de alianzas y responsabilidad social. Además, el proceso ofrece a todas las organizaciones un mismo lenguaje y una misma herramienta de gestión, haciendo más fácil compartir las ‘buenas prácticas’ entre organizaciones de diferentes sectores. El modelo EFQM es un instrumento práctico que ayuda a las organizaciones fijando un marco general donde se puedan poner en práctica las diferentes iniciativas, eliminar duplicidades e identificar carencias. Es, en definitiva, un sistema de autoevaluación que permite solucionar los problemas detectados durante todo el proceso de gestión en constante retroalimentación. Este sistema permite conocer cómo se gestiona una organización a partir de la siguiente filosofía: debe haber un liderazgo atento que impulse permanentemente la mejora continua desde la estrategia y la gestión de personas, procesos, sinergias y recursos, dando lugar a la satisfacción del cliente, de las personas y a un impacto social determinado.

En el ámbito de la gestión pública, donde este modelo se viene aplicando en los últimos años en distintas Administraciones territoriales tanto en el seno de la Unión Europea como en nuestro país, se han seguido las claves introducidas por LAWRENCE y THOMSON en su teoría de los principios de la acción modernizadora de la gestión pública, la denominada teoría de las *Cinco R's*<sup>53</sup>. Según estos autores, los principios fundamentales a seguir para lograr una administración y gestión moderna y eficiente son: la Reestructuración, la Reingeniería, la Reinvención, la Realineación y la Reconceptualización:

A) *Reestructuración*: Esta clave consiste en realizar una abstracción general de los aspectos fundamentales de la organización para poder eliminar todos aquellos elementos superfluos. Ello permite centrar la actuación pública en los valores o problemas que verdaderamente interesan a la sociedad pudiendo suprimir todo aquello obsoleto y que se considera un obstáculo de cara a los procesos de adecuación y calidad en la gestión.

B) *Reingeniería*: Es un principio un tanto rupturista en tanto que viene a decir que, en ocasiones, la mejor opción a la hora de llevar a cabo una determinada

---

<sup>53</sup> LAWRENCE, R. y THOMSON, F. “Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados.”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 15, Caracas, 1999, págs. 33-51.

actuación no es (re)orientar las que se estaban llevando a cabo o “arreglarlas” sino empezar de nuevo, con un enfoque distinto y adaptado partiendo de la base de una gestión eficiente y sostenible<sup>54</sup>.

C) *Reinvención*: Este principio se enuncia con el ánimo de introducir en el ámbito de la gestión pública una cultura de espíritu empresarial, donde primen las decisiones eficientes de cara a la consecución de los objetivos.

D) *Realineación*: Este principio implica la adaptación de la estructura orgánica a la estrategia definida. Si acudimos a una comparativa con la Administración estadounidense podremos observar como con carácter previo a esa realineación es preciso adoptar un nuevo esquema de responsabilidades dentro de la unidad que se pretende modificar<sup>55</sup>.

E) *Reconceptualización*: Si bien este último principio hace referencia a todas las esferas de la gestión pública, realizando una revisión sobre todas ellas, realiza especial énfasis en la gestión de los recursos humanos y en la importancia del rol de los gestores públicos. En este sentido, la ‘gerencia’ pública que se propone desde este enfoque debería estar orientada al aseguramiento de desempeño, del control y de la exigencia de responsabilidad, a la promoción de servicios adecuados y ajustados a los ciudadanos y mejorar la calidad de la regulación y de los servicios<sup>56</sup>.

Por vez primera se ha concedido el Certificado EFQM de Excelencia a un organismo público, lo cual supone un claro reflejo de la viabilidad de adaptación de las técnicas de gestión empresariales al ámbito público. El Ayuntamiento de Alcobendas fue galardonado con dicho premio el pasado año (2016) por obtener los mejores resultados en los índices de excelencia expuestos a examen: *Añadir valor para los clientes, diseñar un futuro sostenible, desarrollar la capacidad organizativa, aprovechar la creatividad y la innovación, liderar con visión, inspiración e integridad, gestión de la agilidad*,

---

<sup>54</sup> BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. “La nueva Administración Pública.”, Alianza Editorial, España, 1997, pág. 57.

<sup>55</sup> BOIX, C., LASHERAS, M. A. y RUÍZ-HUERTA, J. “Crecimiento económico y modernización institucional del sector público.”, núm. 26, 1993, págs. 16-43.

<sup>56</sup> OCDE, “Un gobierno alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración, PUMA, México, 1996.

*búsqueda del éxito a través del talento de las personas y el mantenimiento de los resultados sobresalientes*<sup>57</sup>. Todo ello refleja las estrategias, comportamientos y resultados que deben seguirse en las áreas fundamentales para lograr una gestión eficaz, eficiente y de calidad: En la planificación y gestión económicas desde un punto de vista sostenible, el modo en que participan los grupos de interés en el diseño del proceso y de los servicios público prestados y de las propias políticas en el ámbito territorial de que se trate, llevando a cabo en todo momento una gestión responsable y transparente<sup>58</sup>.

En síntesis, este modelo es el resultado de la sinergia resultante de las actuaciones de numerosos factores y actores que intervienen de forma directa e indirecta en la gestión (ANEXO I). Para ello, es fundamental la denominada interoperabilidad<sup>59</sup> de los agentes en el ámbito de las relaciones interadministrativas así como la capacidad para beneficiarse de las nuevas tecnologías y favorecer la transparencia y eficiencia en la gestión.

## CONCLUSIONES

Acertar con un modelo concreto de gestión pública que resulte idóneo, indestructible e incorruptible supone el *quid* de la cuestión para toda Administración Pública. Lógicamente, dicho reto se presenta hartamente ambicioso teniendo en cuenta la cantidad de factores variables y elementos que caracterizan la gestión pública de hoy en día. No obstante, en un intento de aproximación hacia la referida meta, hemos ido exponiendo en este trabajo una serie de puntos dirigidos a construir una línea argumental que desembocase en – lo que a nuestro parecer son – posibles claves para llevar a cabo una gestión pública eficaz, eficiente y de calidad.

De esta forma, de acuerdo con la metodología seguida, hemos comenzado delimitando conceptualmente los términos que dan sentido a nuestro Estudio. A este respecto, pensamos que es preferible hablar de eficacia y eficiencia bajo un mismo término, el de la eficiencia. En nuestra opinión, el concepto de eficiencia implica eficacia por cuanto supone la consecución de los objetivos gestionando de la mejor manera posible los

---

<sup>57</sup> [www.alcobendas.org/excelencia](http://www.alcobendas.org/excelencia)

<sup>58</sup> Informe Final de Conclusiones Evaluadores EFQM *Excellence Award* 2016.

<sup>59</sup> GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. “Política pública y convergencia: la modernización del sector público.”, *Papeles de Economía Española*, núm. 57, 1993, págs. 171-193.

recursos existentes. Por ello, hablar en dos tiempos de eficacia y eficiencia carece de toda lógica atendiendo a la perspectiva que aquí se plantea. En cuanto a la calidad, se concreta no sólo en el grado de transparencia y eficiencia efectivamente logrado sino también en el nivel de satisfacción que los ciudadanos tienen con respecto a los servicios públicos que reciben.

Con carácter posterior, nos hemos extendido en el desarrollo de teorías relativas a diferentes modelos de gestión pública elaborados por la doctrina en los últimos tiempos, desde el Modelo de la Máquina de Taylor hasta el Modelo de Gobernanza pasando por el Modelo Gerencial, entre otros. Las conclusiones que podemos extraer de dicha compilación doctrinal pueden resumirse en las siguientes: (i) Es evidente que la búsqueda de un modelo idóneo de gestión pública se enmarca en un proceso de constante cambio y adaptación; (ii) cada modelo de gestión supone una crítica constructiva a los anteriores y una base teórica sólida para los posteriores; y (iii) la inevitable tendencia hacia una Administración donde la transparencia, el gestor público y las relaciones interadministrativas y entre la Administración y los ciudadanos se presenten fundamentales.

En tercer lugar, hemos realizado un análisis *in extenso* sobre las iniciativas abordadas por el Informe de la CORA poniendo de manifiesto algunas imprecisiones de las que peca y ofreciendo nuestra opinión al respecto. En general, las consideraciones que podríamos hacer sobre este epígrafe radican en la importancia e influencia que el propio Informe supone en relación con las medidas ejecutadas a raíz del mismo.

Precisamente, en el siguiente apartado desarrollamos las diferentes medidas llevadas a cabo en aras de mejorar la eficiencia y calidad de las Administraciones Públicas. En particular, sin perjuicio de que algunas de las novedades introducidas por las Leyes 39 y 40 de 2015 sean interesantes y plausibles (sobre todo las relativas a la Administración Electrónica), creemos que el Legislador no ha estado especialmente acertado en la *forma*. En efecto, pensamos que la ‘destrucción’ de la Ley 30/92 no era necesaria para realizar la reforma pretendida y que, de hecho, alude a confusión en numerosos aspectos. Sin embargo, otros hitos como la Ley de Transparencia, la Ley de Equilibrio Presupuestario y Sostenibilidad Financiera así como otros instrumentos de racionalización normativa y cultural suponen grandes avances en sede de gestión pública.

De otro lado, creemos que el Modelo EFQM cuenta con los elementos clave para desarrollar una gestión pública eficaz, eficiente y de calidad. Como hemos podido comprobar, este modelo es perfectamente aplicable en el ámbito público, por lo que realizar políticas de implementación del mismo en el seno de las Administraciones Públicas españolas debería ser una absoluta prioridad.

Por último, realizando una breve consideración acerca de las perspectivas de futuro que rodean a esta cuestión, nos permitimos ser optimistas a la luz de los datos esgrimidos. En nuestra opinión, se están acertando con muchas de las claves que favorecen una gestión pública eficaz, eficiente y de calidad, esto es, incentivando la Administración Electrónica en todos sus aspectos, mejorando los sistemas de transparencia, definiendo con mayor rigor los ámbitos de responsabilidad o fomentando y habilitando en mayor medida la participación ciudadana. Son, sin duda, los aspectos más relevantes que están ayudando a crear una gestión pública en los términos planteados.

\* \* \*

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **NORMATIVA**

Constitución Española de 1978

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Informe Ejecutivo de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 2012.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno

Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.

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

### **JURISPRUDENCIA**

Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero [RTC 1992\13].

## **OBRAS DOCTRINALES**

ABERBACH, J. y ROCKMAN, B. “Reinventar el Gobierno: Problemas y perspectivas.”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 15, INAP, Madrid, 1999.

ARNAO RONDÁN, R. “La eficiencia en la gestión pública: El caso de la gestión de inversión pública local en el Perú.”, Universidad Católica *Sedes Sapientiae*, Escuela de Gestión Pública, Perú, 2011.

BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. “La nueva Administración Pública.”, Alianza Editorial, España, 1997

BENAVIDES GAIBOR, L.H., “Gestión, liderazgo y valores en la Administración de la Unidad Educativa ‘San Juan de Bucay’ del Cantón General Antonio Elizalde, Bucay”, *Tesis de grado previa la obtención del título de Magister en Gerencia y Liderazgo Educativo*, Universidad Técnica Particular de Loja, Escuela de Ciencias de la Educación, Ecuador, 2011.

BOIX, C., LASHERAS, M. A. y RUÍZ-HUERTA, J. “Crecimiento económico y modernización institucional del sector público.”, núm. 26, 1993.

BUCHANAN, J. M. “*Individual Choice in Voting and The Market*”, *Journal of Political Economy*, 1954.

CARRO, F. D. “La Administración Científica de Frederick W. Taylor: Una lectura contextualizada”, VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, *Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales*, La Plata, 2012.

COMPANYS i ALET, A. “Principales novedades introducidas por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en materia de procedimiento administrativo y régimen jurídico de las Administraciones Públicas.”, *Foro de Actualidad Jurídica*, Uría Menéndez, 2015.

CUNILL GRAU, N. “Representando lo público a través de la Sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social.”, *CLAD-Nueva Sociedad*, Caracas, 1997.

DAVENPORT, T. H., “*Whatever happened to knowledge management*”, *The Wall Street Journal*, EE.UU., 2015.

DEL LLANO SEÑARÍS, J. E. “¿Son necesarios el gerencialismo y empresarialización de la asistencia sanitaria?”, *Editorial Fundación Gaspar Casal*, Madrid, 2016.

DÍAZ, A. A. “La calidad en la gestión pública. Elementos para el mejoramiento de los servicios de la salud en Paraguay.”, *Programa conjunto de investigación CERI-UNP*, 2008.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

DOWNS, A. “*Inside Bureaucracy*”, *Little Town*, Boston, 1967.

ESTRADA GALLEGU, F. “Herbert A. Simon y la Economía Organizacional”, *Cuadernos de Economía*, V. XVII, N° 46, Bogotá, 2007.

**GALOFRE ISART, A.** “La modernización de las Administraciones Públicas en España. Guía de actuaciones y estrategias.”, *Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela, 1997.

**GARCÍA SÁNCHEZ, I. M.** “La nueva gestión pública: evolución y tendencias.”, *Presupuesto y Gasto Público*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007.

**GIMENO RUIZ, A.** “La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables.”, *Actualidad Financiera*, monográfico 2º trimestre, 1997.

**GONZÁLEZ, J.** “Derogación de la Ley 30/1992 y sustitución por dos nuevas leyes para las Administraciones Públicas.”, *Global Politics and Law*, 2017.

**GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M.** “Política pública y convergencia: la modernización del sector público.”, *Papeles de Economía Española*, núm. 57, 1993.

**HAMMER, M. y CHAMPY, J.**, “*Reengineering Work*”, *Harvard Business Review*, 1990 y “Manifiesto para la Revolución de los Negocios”, 1993.

**HERNÁNDEZ PALMA, H. G.** “La gestión empresarial, un enfoque del siglo XX, desde las teorías administrativas científicas, funcional, burocrática y de relaciones humanas”, 2011.

Informe Final de Conclusiones Evaluadores EFQM *Excellence Award* 2016.

“Las claves de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE 2 de octubre de 2015)”, Wolters Kluwer España.

**LAWRENCE, R. y THOMSON, F.** “Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reforma de los Sectores Públicos y Privados.”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 15, Caracas, 1999.

**LÓPEZ, A.** “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual.”, *Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Dirección de Estudios e Información*, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, núm. 68.

**LÓPEZ MARTINEZ, J.** “106 Preguntas y Respuestas sobre los aspectos más destacados de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.”, *Preguntas y Respuestas*, TOP Jurídico, Sepín Editorial, 2015.

**LOUFFAT OLIVARES, J. E.** “Estructura Organizacional en Red (EOR): Explorando sus bases teóricas”.

**MAYSTON, D.** “*Principals, Agents and the Economics of Accountability in the new public sector.*”, *Accounting Auditing and Accountability Journal*, Vol. 6, núm. 3, 1993.

**McMASTER, R. y SAWKIS, J.** “*The Contract State, Trust Distortion and Efficiency*”, *Review of Social Economy*”, núm. 54, 1996.

**MOYADO ESTRADA, F.** “Gestión Pública y Calidad: Hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.

- MUELLER, D.C., “*Public Choice II. A revised Edition of Public Choice*”, Cambridge University Press, UK, 1989.
- NISKANEN, W. A. “*Bureaucracy and Representative Government*”, Aldine, Atherton, Chicago, 1971.
- OCDE, “Un gobierno alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración, PUMA, México, 1996.
- OSBORNE, D. y PASTRIC, P. “La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno”, Buenos Aires, 1998.
- PETRELLA, C. “Análisis de la Teoría Burocrática: Aportes para la comprensión del Modelo Burocrático”, *contribución para la Revista Electrónica de la Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad Católica de Uruguay*, Uruguay, 2007.
- PINA MARTÍNEZ, V. y TORRES PRADA, L. “Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las Administraciones Públicas.”, *Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas*, Madrid, 1996.
- PRATS, E. J. “La Eficacia en la actuación de la Administración Pública como garantía de los derechos de los ciudadanos: Sentido de la eficacia en el ámbito administrativo.”, *Revista de Administración Pública*, núm. 3.
- RIVERA BERRÍO, J. G. “Un modelo de gobernanza para gestionar el riesgo.”, *Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM), Revista Ciencia, Tecnología, Sociedad*, núm. 1, País Vasco, 2009.
- RODRÍGUEZ, J., DEL BLANCO, Á., DE ANGELIS, A. y TORREJÓN, L. “Presupuesto por Programas con enfoque de Resultados en un marco de Planificación: el caso de Ecuador.”, *Colección Documento de Trabajo*, núm. 8, Guías y manuales de Finanzas Públicas, Programa para la Cohesión Social en América Latina, 2015.
- SANTAMARÍA ARINAS, R. J. “La reforma del artículo 105.1 LPC y la Revocación de los Actos Administrativos.”, *Revista de Administración Pública*, núm. 151, País Vasco, 2000.
- SOLANO RODRÍGUEZ, O. J., “La Administración en la propiedad horizontal: un enfoque estratégico”, *Teorías de la Administración y de la Organización*, Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Colombia, 2011.
- WILLIAMSON, O. “*Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*”, *The Free Press*, Nueva York, 1975.

## **RECURSOS DE INTERNET**

Ministerio de Hacienda, Oficina virtual en  
[www.oficinavirtual.pap.minhfp.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CANOA/Paginas/QueEs.aspx](http://www.oficinavirtual.pap.minhfp.gob.es/sitios/oficinavirtual/es-ES/CatalogoSistemasInformacion/CANOA/Paginas/QueEs.aspx)

[www.cert.fnmt.es/que-es-ceres/informacion-general](http://www.cert.fnmt.es/que-es-ceres/informacion-general)

[www.madridemprende.es/es/emprendedores/asesoramiento-a-emprendedores/ventanilla-unica-del-emprendedor](http://www.madridemprende.es/es/emprendedores/asesoramiento-a-emprendedores/ventanilla-unica-del-emprendedor)

[www.irqa.es/efqm-excelencia-empresarial](http://www.irqa.es/efqm-excelencia-empresarial)

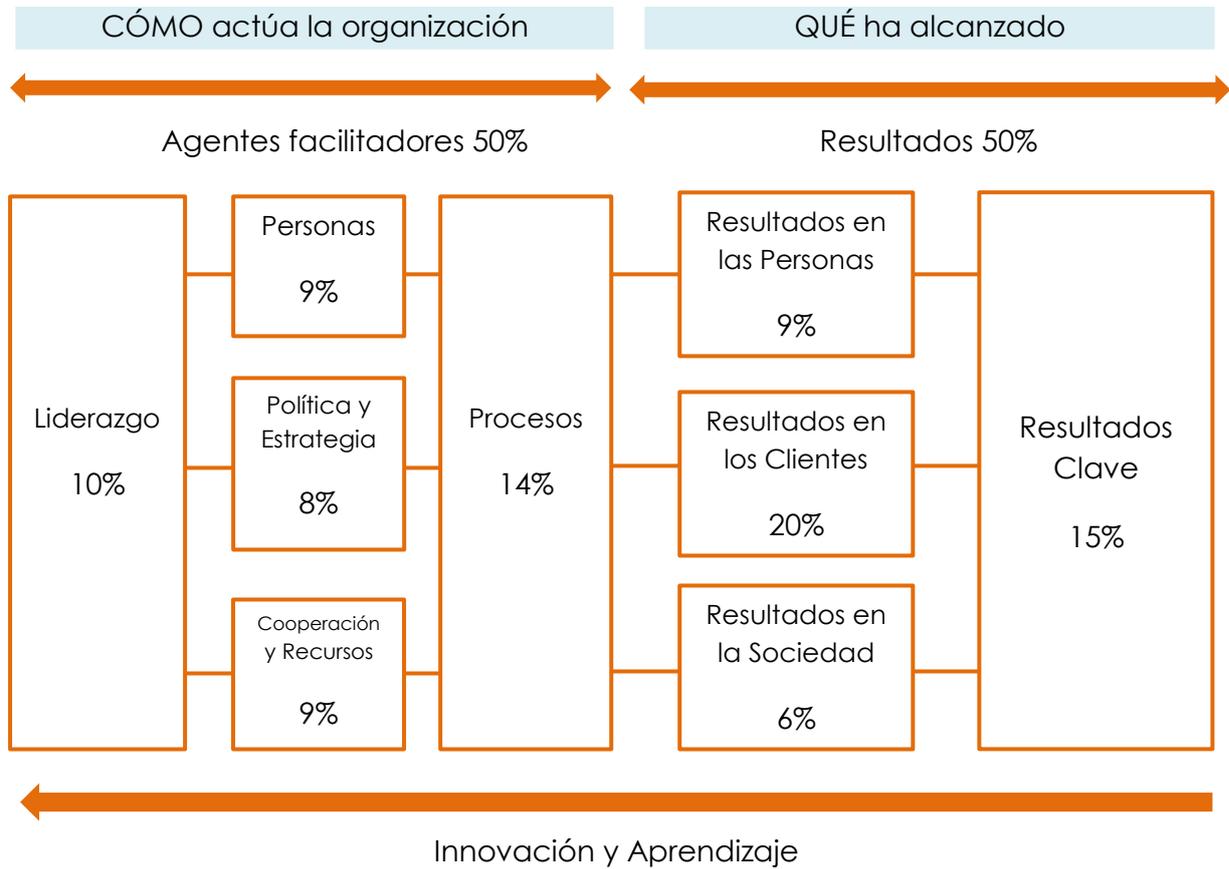
[www.alcobendas.org/excelencia](http://www.alcobendas.org/excelencia)

[www.efqm.es](http://www.efqm.es)

ANEXOS

ANEXO I

MAPA CONCEPTUAL DEL MODELO EFQM<sup>60</sup>



<sup>60</sup> [www.efqm.es](http://www.efqm.es)