

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.

Por Andrés Morey Juan.

Profesor de Ciencia de la Administración y Derecho administrativo en la Universidad CEU Cardenal Herrera de Valencia (España)

Explicar cuales son las políticas públicas sobre la Administración pública en España es un asunto complejo ya que la división territorial del Estado español, con el reconocimiento de las Comunidades Autónomas en la Constitución de 1978, supone un cambio político importante que aún no puede entenderse completado y que ya está sometido a nuevas consideraciones revisionistas y tendentes hacia una configuración confederal por la presión de los nacionalismos existentes en parte de España. La simple concepción de la autonomía en la Administración local y en las de las Comunidades Autónomas, por sí sola, ya ha supuesto, respecto de estas Administraciones públicas, la necesaria distinción o consideración de su potestad de organización; es decir, se hace preciso considerar aquellos aspectos cuya organización les corresponde sin que pueda intervenir ningún otro poder en su configuración. En resumen, se hace preciso distinguir las competencias que a cada Administración pública les corresponden.

Ello, si consideramos pues la administración pública o las políticas públicas relativas a la Administración pública, determina que haya que deslindar lo que constituye el régimen jurídico común a todas las Administraciones públicas territoriales y que corresponde regular al Estado o sea al Parlamento de España, de lo que puede ser regulado por cada Comunidad Autónoma y correspondiente Administración. O sea, es necesario determinar lo básico, los principios comunes de lo que es accesorio o propio y singular de cada Administración pública.

De otro lado, al efecto de esta contribución a la Conferencia Internacional sobre políticas administrativas organizada por la Universidad de Rzeszow, conviene predeterminar nuestra consideración del alcance de la expresión “políticas administrativas” y explicar que consideramos como tales aquellas políticas que se destinan o dirigen a regular la organización, funcionamiento y actividad de la Administración pública y sus servicios y que en España, como hemos dicho no es competencia única de la Administración estatal, central o general. Pero también, hemos de centrar el concepto de estas políticas, para establecer que sólo vamos a considerar las establecidas por normas con rango de Ley o que se deducen de ellas, principalmente de las del Estado, sin perjuicio de tener que hacer referencia a la legislación de las Comunidades Autónomas, pues la Administración local (municipios, provincias, etc.), en este orden, se halla plenamente

subordinada a ambas legislaciones, estatal y autonómica. Por último, para que se consideren realmente políticas públicas, resulta necesario, dentro de las finalidades señaladas y normas que las establecen, analizar las normas y preceptos que tienen como objetivos básicos la configuración de la Administración pública desde el punto de vista o consideración de poder público y el logro de su buen funcionamiento y eficacia.

En el camino del deslinde antes señalado y respecto de las políticas públicas conforme a nuestra concepción, habría que distinguir las que se refieren: a la organización; a la actividad administrativa y procedimiento administrativo (es decir al régimen jurídico propiamente dicho); a los servicios públicos y al personal o funcionarios públicos; sin perjuicio, de que también haya que considerar el sistema de contratación administrativa y el de subvenciones, por entender que afectan a la dimensión y estructura de cada Administración pública y a su relación con la sociedad. No podemos ocuparnos en detalle de todos estos campos, por lo que nos ocuparemos de las decisiones normativas más significativas como políticas públicas de pretendido carácter innovador.

Si atendemos al campo de la organización, desde mi punto de vista, dejando aparte a la Constitución española que como es lógico se ocupa de la organización del Estado español y de los principios generales que rigen la actividad de sus Administraciones públicas, hemos de referirnos en primer lugar, por su carácter de estatal, a la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado y, de ella, hay que destacar que aunque se refiere sólo a esta Administración, al concretar o desarrollar preceptos constitucionales, manifiesta o evidencia principios que, aunque sólo los declare para ella, son de aplicación al resto de las Administraciones públicas de España. Así señala los principios de organización y funcionamiento y en los primeros destaca los de *jerarquía; descentralización funcional; desconcentración funcional y territorial; economía y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos y coordinación*. Y en los de funcionamiento señala los de *eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; eficacia en la asignación de recursos públicos; programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y resultados; responsabilidad por la gestión pública; racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; servicio efectivo a los ciudadanos; objetividad y transparencia de la actuación administrativa; cooperación y coordinación con las otras Administraciones públicas*. Como es lógico estos principios no constituyen políticas públicas por sí mismos, pero marcan cuáles deben de ser en cuanto a la organización y el funcionamiento, insistiendo dicha Ley en un precepto expreso en señalar el *principio de servicio a los ciudadanos* en su sentido de eficacia de sus derechos y en el de su atención

e información. En todo caso estos principios contienen u obligan a reglas de eficacia.

También conviene destacar que la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, pretende marcar una cierta profesionalización en sus cargos políticos, pues al distinguir, dentro de ellos, entre órganos superiores y órganos directivos, en estos segundos realiza una reserva a favor de los funcionarios públicos y establece que en estos cargos que comprenden a los *Subsecretarios, Secretarios generales; Secretarios generales técnicos y Directores generales*, se atienda, en su nombramiento, a los criterios de competencia profesional y experiencia, si bien es cierto que el cumplimiento en este aspecto se puede considerar muy relativo. Por último funcionaliza totalmente los cargos de los *Subdirectores generales*, que constituyen el punto de enlace entre el nivel político y el nivel puramente administrativo, pero cuyo nombramiento, dentro del sistema de mérito y capacidad, es de libre designación.

Esta Ley también determina las clases de organismos públicos de carácter instrumental con personalidad jurídica y separados, por tanto, de la organización centralizada y burocrática propiamente dicha, distinguiendo entre *organismos autónomos* y *entidades públicas empresariales*, ambas figuras dirigidas a la gestión de servicios públicos, pero sometida la primera a Derecho administrativo y la segunda regida en su actividad por el derecho privado, sobre la base de que su actividad o producción de bienes de interés público sean susceptibles de contraprestación y no consideradas las entidades públicas empresariales como Administraciones a los efectos de la nueva Ley de contratación pública, a la que nos referimos más adelante. Junto a estas dos figuras subsiste la de las denominadas *sociedades mercantiles estatales*, que dada su actividad mercantil se rigen íntegramente por el derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de la normativa general presupuestaria, contable, patrimonial, de control financiero y contratación. Este panorama de distintos entes o personas jurídicas, se ha visto incrementado con una nueva figura la de las *agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*, por la Ley 28/2006, de 18 de julio, cuya denominación, por sí misma, es indicativa de la existencia de una política pública concreta: la de la mejora de los servicios públicos que es, por tanto, una política administrativa.

En torno a esta cuestión, es necesario poner en evidencia que las clases de personas jurídicas anteriormente señaladas, sin perjuicio de que respondan a diferencias y matizaciones que puedan realizarse respecto de su actividad y de su capacidad de subsistencia económica o no con sus propios ingresos, de hecho, por la inexistencia de control judicial de este factor organizativo, se han convertido en un sistema de habilitación al sector político para decidirse por aquellas organizaciones que le permiten lo que se ha dado en llamar una administración más “ágil y eficaz”, en

cuanto pueda escaparse de determinadas intervenciones en el orden presupuestario y económico y en la justificación del gasto. Pero como el sistema implica una tensión permanente entre la voluntad de los políticos y la tendencia de los servicios de intervención y contabilidad de la Hacienda Pública de regular cualquier vía de escape de su control, estos últimos han ido reduciendo las diferencias, las cuales, a su vez, también se reducen por la normativa de contratación administrativa y de selección del personal. La aparición de las agencias estatales obedece en cierto modo a un nuevo intento de habilitación al sector político, pero también a la necesidad de ofrecer signos de modernidad en la gestión administrativa y en la calidad de los servicios públicos. Nada más gráfico que reflejar las propias palabras de la Exposición de motivos de la mencionada Ley 28/2006 que, por ejemplo tras señalar como objetivos la adecuada y eficaz prestación de los servicios públicos de la Administración General del Estado, nos dice que: *el objetivo general de este marco de actuación es que los ciudadanos puedan visualizar de manera clara cuáles son los fines de los distintos organismos públicos y los resultados de la gestión*, y continúa diciendo: *Por ello en los últimos años, se han buscado soluciones para intentar solventar problemas de gestión, fundamentalmente de naturaleza presupuestaria, económico-financiera y de gestión de personal, dando lugar, en muchos casos, a respuestas organizativas forzadas desde la perspectiva de los objetivos del Organismo de que se trate, pero que llevan aparejado el establecimiento de un régimen de funcionamiento más flexible y superior de las rigideces que el régimen general presenta respecto de las materias indicadas. Ello ha dado lugar a una proliferación de entes que presentan un régimen jurídico singular, básicamente del derecho privado y al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos.*

Como consecuencia la Ley en esta exposición concluye que se *hace necesario establecer una fórmula general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados.* Dicha fórmula considera que la constituyen las Agencias Estatales de modo que incorporen aquellos organismos para los que la categoría de organismo autónomo es insuficiente. Pero conviene no sujetarse a las palabras de la exposición de motivos y recoger la definición legal de las citadas agencias de las que el artículo primero dice que *son entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para la gestión de programas correspondientes a políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias.* Vemos pues que la figura queda ligada al concepto de las políticas públicas, si bien no se ofrece un concepto de las

mismas y de su alcance, para distinguirlas de las competencias que sean exclusivas de los organismos autónomos, siendo de prever, por tanto, que si las agencias estatales ofrecen una mayor flexibilidad, la tendencia sea la de la desaparición de los organismos autónomos bajo la consideración de cualquier programa como una política pública. Es de destacar que la propia Ley autoriza al Gobierno la creación de la **Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios**, a la que atribuye la realización de un Informe anual al Congreso de los Diputados sobre el funcionamiento de las agencias estatales. La Ley, pues, se puede decir que establece una política sobre las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos.

La Ley cargada de decisiones e intenciones en la órbita de las más recientes propuestas de la doctrina política y científico-administrativa, incurre en los mismos defectos que toda la normativa organizativa española: poner el acento en la diferenciación de los órganos, organismos y entes y en su categorización al modo científico y de análisis doctrinal o de disciplina académica y no en establecer los procedimientos conducentes a la eficacia correspondiente y su equilibrio con los principios fundamentales de toda gestión pública. Se quiere funcionar como una empresa privada, allí donde de acuerdo con dichos principios no se puede y la única solución sigue siendo la proliferación de entes y la confusión y división de los sometidos a Derecho público o administrativo y acaba regulándose en exceso y produciendo la confusión en los gestores.

También en el plano de la organización, pero afectando a la actividad hay que destacar la **Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local**, referida a las Administraciones locales y que básicamente tiene como preocupaciones fundamentales las del reforzamiento de las funciones ejecutivas de los Alcaldes o presidentes de la corporación municipal, así como en el mismo sentido la configuración de la Junta de Gobierno como órgano de colaboración, con aquél, en la dirección política y en las funciones ejecutivas y administrativas. Otra de estas preocupaciones básicas es la de romper con el trato uniforme del régimen jurídico municipal, pretendiendo dar solución a los problemas de las grandes ciudades y municipios, dotándoles de una mayor agilidad y eficacia en la gestión, introduciendo algunas de las figuras o personas jurídicas antes analizadas, en especial las entidades públicas empresariales. También manifiesta la Ley la necesidad de incrementar la participación ciudadana y para ello exige de cada municipio la aprobación de reglamentos orgánicos que la regulen. Destaca, igualmente, el otorgamiento de una mayor potestad a las entidades locales en la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias, en cuanto la normativa sectorial específica no lo realice, de modo que se supere la barrera que

dicho hecho podía producir en dichas entidades y en su eficacia en cuanto no pudieran dar respuesta a incumplimientos de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidas en las ordenanzas correspondientes. Por último, en este orden de las políticas públicas administrativas hay que señalar que se crea en el Ministerio de Administraciones Públicas un **Observatorio Urbano** para el seguimiento de la evolución de la calidad de vida urbana, con la intención de establecer instrumentos de análisis comparado de resultados en el régimen local español.

Señaladas estas leyes estatales, aunque en algunos puntos organizativos referidas exclusivamente al Estado central o a la Administración General del Estado, hay que evidenciar que contienen principios de aplicación al resto de las Administraciones públicas y se complementan con las Leyes de Gobierno o de organización de cada una de las leyes de las Comunidades Autónomas, que no pueden ser objeto de un análisis pormenorizado, pero de las que se puede afirmar que de modo general, siguen los principios generales tradicionales en la materia y los que la legislación estatal recoge, sin perjuicio de su posible aplicación supletoria y complementaria.

Por ello, estimo que conviene analizar una de las últimas leyes dictadas por el Estado español y que es la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, significativa por muchas razones que trataremos de exponer y resumir, pero sobre todo porque en orden a las políticas administrativas, aquellas que se dirigen al personal de las Administraciones públicas lo hacen respecto a un punto neurálgico de las mismas ya que tanto la actividad administrativa como la eficacia de todas las políticas públicas dependen de las características y condiciones de dicho personal. No es posible resumir el contenido de este Estatuto, el cual conserva muchas de las formas organizativas y decisiones mantenidas en las regulaciones anteriores, por lo que nos limitaremos a destacar lo que más de novedad hay en su contenido. Lo primero a resaltar, es que en su titulación la Ley no hace referencia a la función pública o a los funcionarios, sino al empleado público en general y la justificación que mantiene en su Exposición de Motivos no resulta clara, ya que tras referirse a la extensión relevante que se produce en la contratación laboral, destaca que sin embargo la experiencia y la jurisprudencia de los Tribunales subrayan las especificidades de dicha relación laboral, que son, pues, las que trata de establecer o regular. Lo cierto es que lo que queda de manifiesto es que las ventajas que en el orden político o de gestión se entiende que tiene la relación jurídica laboral, son precisamente las que quedan limitadas por la especificidad del carácter público de la actividad a

realizar y el sometimiento general en el acceso a todo empleo público a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

El Estatuto pone el acento principalmente en la enumeración de los derechos y deberes de los empleados públicos quizá para evidenciar su carácter estatutario y rehuye poner en evidencia que también regula una parte muy importante de la organización y actividad de las Administraciones públicas, lo que se pone de manifiesto ya en su artículo 1º en cuanto establece los fundamentos de actuación, que aun cuando se refiere a los funcionarios públicos lo son de las Administraciones públicas. En resumen, lo más significativo del nuevo Estatuto es que en los aspectos organizativos de la función pública no adopta decisiones uniformes, sino que sienta unas posibilidades varias de organización que ha de decidir cada Comunidad Autónoma y la propia Administración General del Estado a través de sus leyes respectivas, por lo que se puede decir que se presenta como un paso previo a una posible reforma política en la estructura del Estado español hacia el federalismo, por lo que no se define y en el fondo produce una desregulación en determinadas materias o puntos, sin que se pueda afirmar si ello afectará al principio de igualdad de todos los españoles o no, en tanto no se aprueben las leyes del resto de las Administraciones públicas. Pero sí es significativa, por ejemplo, la regulación que establece el artículo 84, titulado *La movilidad voluntaria entre Administraciones públicas*, es decir la movilidad de los funcionarios públicos dentro del territorio español de una a otra de sus Administraciones, cuando dice: *Con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración.* Desde mi punto de vista este artículo produce una deslegalización improcedente de una cuestión: la movilidad de los funcionarios en el territorio nacional, que la Ley debió regular taxativamente reconociendo de modo indudable este derecho, sin perjuicio de su sometimiento al principio de mérito y capacidad, y no dejarlo a la regulación o decisión de cada Administración, incluidas las entidades locales y a los resultados de un Convenio aunque sea en Conferencia Sectorial, pues la decisión final queda en manos de la Administración pública, sin que el legislador declare el derecho como hemos dicho. Al final todo quedará como en la actualidad, dependiente que las relaciones de puestos de trabajo declaren en el puesto de trabajo correspondiente la posibilidad de movilidad o no.

De otro lado, la Ley pretende regular, según su motivación por primera vez, la figura del directivo público o de lo que llama el personal directivo profesional, que se presenta como un tercer genero de personal,

pero cuya naturaleza queda indefinida y sujeta también a lo que decida cada Administración pública o cada Ley de las Comunidades Autónomas. También, como novedad, la ley se refiere a la *evaluación del desempeño* de los empleados, pero deja a cada Administración pública el establecer el sistema de hacerlo, que es precisamente lo más difícil como cualquier administrador público conoce.

En definitiva, el Estatuto, más que unas normas o principios básicos, lo que sienta es un abanico de posibilidades u opciones a cada Administración pública de organizarse, mostrándose en otros campos como el de la negociación colectiva detallista y minucioso. Cobra sentido una vez se ha contemplado en su totalidad el Estatuto lo manifestado en su Exposición de motivos de que: *El estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo*...Es de prever que la situación a producirse va a ser una regulación temprana y rápida de las Comunidades Autónomas nacionalistas que tratarán de distinguirse y una reproducción o copia de dichas regulaciones por el resto de las Comunidades Autónomas, quizá matizada por el signo político de cada uno de sus Gobiernos o de los partidos políticos en el poder; pero en general las consecuencias técnicas y de gestión de cada regulación y su relación con el conjunto no habrán sido medidas previamente, al primar el proceso político sobre el resto de las cuestiones.

Para finalizar, estimo que hay que evidenciar que hay otras leyes que pueden afectar a las denominadas políticas administrativas, en cuanto afectan a las relaciones de las Administraciones públicas con la sociedad, con sus grupos de intereses económicos y, en parte, con la denominada participación o colaboración de los ciudadanos en la gestión pública; por ello vamos a hacer una breve referencia a la Ley de Contratos del Sector Público y a la Ley General de Subvenciones. La primera, Ley 30/2007 entra en vigor plenamente en el mes de abril de este año 2008 y se dicta al objeto de incorporar al ordenamiento español la Directiva 2004/18/CE y para superar algunos de los problemas surgidos por la diversidad de tipos de personas jurídicas permitidas en dicho ordenamiento y su comparación con el concepto de organismo público mantenido en el europeo y en las Directivas a las que sustituye la mencionada 2004/18/CE. Como la Ley es extensa y compleja, sólo podemos apuntar sus líneas generales y decir que se diseña teniendo en cuenta *su aplicabilidad a todos los sujetos del sector público* y tomando en cuenta *la configuración peculiar de cada destinatario para modular adecuadamente las reglas que le son aplicables*. Mantiene la estructura clásica de los contratos antes denominados típicos y que comprenden los de obras y concesión de obras, los de gestión de servicios públicos, los de suministro y los de servicios y establece el nuevo

tipo de *contrato de colaboración entre el sector público y privado*, figura que puede tener como objeto cualquiera de las prestaciones principales de cualquiera de los otros contratos mencionados, por lo que a falta de una regulación complementaria, supone una forma abierta de negociación y colaboración de la sociedad y el sector económico en la actividad de las Administraciones públicas. Pero, además, la ley delimita y define los negocios que, por razón de la entidad contratante, de su tipo y de su cuantía, se encuentran sometidos a las directrices europeas.

Conviene exponer el objeto y finalidad de esta ley que establece su artículo 1º, ya que marca los principios que han de regir la contratación del denominado Sector público y que deben determinar, condicionar o configurar a las políticas públicas en la materia y el acceso del sector privado a las actividades correspondientes. Artículo que dice que: *La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control de gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.* No se puede dudar de que estos principios configuran por sí mismos una verdadera política pública, reafirmada al constituir una declaración jurídica. Además la ley regula sistemas de racionalización técnica de la contratación.

La segunda ley mencionada, la Ley 38/2003, General de Subvenciones, destaca en primer lugar en su exposición que una buena parte de la actividad financiera del sector público se canaliza a través de subvenciones con el objeto de dar apoyo a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas. Las subvenciones constituyen hoy una parte importante del gasto público lo que ha llevado a su necesaria regulación y en su Exposición de motivos la Ley nos dice que la austeridad en el gasto corriente, la mejor selección de las políticas públicas y el incremento del control y de la evaluación, *han ampliado las posibilidades financieras del sector privado*; por ello la Ley dice que se incardina en el conjunto de medidas y reformas de perfeccionamiento del sistema económico español y determina como un principio básico el de la transparencia de modo que todas las Administraciones públicas deberán hacer públicas las subvenciones que concedan y establece la necesidad de elaborar un plan estratégico de subvenciones y un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos que permita conocer el grado

de cumplimiento de sus objetivos por cada subvención a efectos de su modificación o sustitución por otras más eficaces o para su eliminación. También destaca que la subvención es tanto un instrumento de fomento de comportamientos considerados de interés general y un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares, como también un instrumento técnico de intervención administrativa, que por su incremento hace necesario un tratamiento jurídico homogéneo para todas las Administraciones públicas españolas, que además resuelva la situación de inseguridad jurídica y las lagunas existentes; de ahí la promulgación de la Ley.

Estimo que con el reflejo de las normas citadas en este artículo y sus líneas generales el lector puede hacerse cargo de las cuestiones que afectan más directamente a la actividad de las Administraciones públicas en España y que marcan los principios que deben regir las correspondientes políticas públicas. Por ello en algún caso hemos considerado a la propia regulación como una política pública propiamente dicha, aun cuando puedan existir políticas públicas derivadas o subsiguientes, pero que siempre están condicionadas por los principios legales que contienen las normas analizadas, de ahí la opción que hemos realizado de exponer este panorama general y no limitarnos a una política concreta.

The public policy about the Public Administration in Spain. (summary)

The author considers as administrative politics the public policy that are destined or directed to regulate the organization, functioning and the activity of the Public Administration and his services, demonstrating the existing difficulties in the Spanish State for his autonomic configuration and tendency to the confederacy, it analyzes, in general terms, the most important Spanish laws on the subject of organization, principles or rules of the activity, personnel of the Public Administrations and participation of the society. Especially in the latter order it analyzes the recent laws of subsidies and of hiring of the Public Sector or public contracts. All the analyzed laws can be considered to be public policy in themselves, but the important thing is that they contain basic principles that affect to all the Spanish Public Administrations, and that determine or indicate the limits in which the public administrative politics can develop themselves.