

---

# ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

## INFORME ANUAL - 2014 - ESPAÑA

(Junio 2014)

**Prof. Luis ORTEGA ÁLVAREZ**

**Prof. Isaac MARTÍN DELGADO\***

---

### ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE AFECTAN A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA
3. ALGUNAS CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR VÍA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA
4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: LOS RECURSOS CONTRA LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL
5. BIBLIOGRAFÍA

### **1. INTRODUCCIÓN**

Son numerosas y ciertamente relevantes las reformas que afectan a la organización administrativa impulsadas en el año 2013, fruto de la plasmación de los anuncios realizados por el Gobierno a finales de 2011 y principios de 2012 en el contexto de la crisis económica y de las exigencias impuestas por las Instituciones europeas.

El eje de la mayor parte de ellas ha sido el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, un ambicioso proyecto de reforma estructural de la Administración española.

---

\* Luis Ortega es Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha y Magistrado del Tribunal Constitucional; Isaac Martín es Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Castilla-La Mancha.

La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas fue creada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 26 de octubre de 2012. Adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, su Presidencia corresponde al Subsecretario de la Presidencia. Está organizada internamente en cuatro Subcomisiones –Duplicidades Administrativas, Simplificación Administrativa, Gestión de Servicios Comunes y Administración Institucional–, que realizaron su trabajo durante poco más de 6 meses, tras los cuales presentó el 21 de junio de 2013 un Informe que integra un total de 217 propuestas (no pocas de las cuales son simples indicaciones a las Comunidades Autónomas, por carecer el Estado de competencia sobre la materia) que buscan eliminar duplicidades, simplificar procedimientos, mejorar la gestión de servicios y medios y racionalizar la Administración, en particular la institucional.

Partiendo del constante aumento del gasto público en los últimos años, y teniendo en cuenta la considerable disminución de ingresos, lo que ha generado un importante déficit estructural en el conjunto de las Administraciones Públicas, el Informe CORA propone una reforma estructural de la Administración Pública española en clave eminentemente económica –no en vano, el principal marco legislativo de la misma es la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera– que conduzca a la reducción del déficit y al aumento de la eficacia y la eficiencia en la gestión de la cosa pública.

De este modo, junto a toda una serie de concretas medidas con forma de Planes, decisiones administrativas y Acuerdos del Consejo de Ministros que han conducido a la supresión de diversas sociedades mercantiles estatales, a la eliminación y reorganización de diferentes organismos públicos y a la reducción de altos cargos de la Administración General del Estado, se han aprobado varias normas que suponen novedades de calado.

## **2. MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE AFECTAN A LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

El Informe CORA, como ha sido anticipado, incluye importantes medidas que afectan a la organización administrativa del conjunto del Estado. Muchas de ellas se refieren a estructuras y decisiones de gestión interna de los Ministerios, de los organismos públicos a ellos adscritos y de las sociedades públicas por ellos participadas, que se han traducido en cambios de estructura orgánica, en medidas de planificación conjunta, en la creación de plataformas electrónicas para la gestión centralizada, en la incorporación de medios electrónicos a la actuación administrativa y en medidas en materia de gestión de personal. En esta Crónica se dará cuenta de las adoptadas por norma con rango de Ley.

Son dos las Leyes que destacan por su relevancia para el Derecho Administrativo, en general, y para la Administración Pública en particular.

La **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, regula dos cuestiones relacionadas pero no necesariamente conectadas, como son la de la transparencia y el buen gobierno. En relación con esta última cuestión, eleva el rango normativo de toda una serie de principios relativos a la ética en la gestión pública y prevé un amplio catálogo de infracciones y sanciones. Respecto de la transparencia, incorpora una serie de obligaciones de publicidad activa (que afectan básicamente a información económica, jurídica y organizativa), establece el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, fija

los límites a unas y otro y crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano independiente encargado de velar por el cumplimiento de las exigencias contenidas en la norma.

La **Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**, norma ciertamente contestada y discutida, procede a clarificar competencias municipales para evitar duplicidades entre niveles organizativos en aplicación del principio “una Administración una competencia” y a racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, todo ello en el contexto de la estabilidad presupuestaria y con el objetivo de hacer valer los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Refuerza, además, el papel de las Diputaciones Provinciales como nivel administrativo de coordinación de servicios municipales y busca favorecer la iniciativa económica privada mediante la limitación del uso de la técnica autorizatoria.

No menos importante está llamada a ser la **Ley 10/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado**, que tiene por objeto establecer los principios y normas básicas que garanticen la unidad de mercado consagrada en el art. 139 CE, para lo cual opta por reforzar la cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales, por la creación de un Consejo para la Unidad de Mercado encargado del seguimiento de la aplicación de la norma y por profundizar en la línea ya avanzada por las medidas legislativas adoptadas en nuestro país en transposición de la Directiva de Servicios, mediante la opción por la comunicación previa y la declaración responsable en detrimento de la autorización.

En el contexto de la crisis económica, se han impulsado diferentes medidas de cooperación entre Administraciones. Es el caso del **Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo**, que establece una nueva fase del conocido Plan de Pago a Proveedores, un mecanismo de financiación en beneficio de entidades locales y Comunidades Autónomas para hacer frente a los pagos adeudados a sus proveedores, creado a través del Real Decreto-Ley 4/2012, de 24 de febrero. Una tercera fase de este mecanismo ha sido establecida por medio del Real Decreto-Ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a las entidades locales con problemas financieros. Por su parte, **la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público** apuesta por el control informatizado y sistematizado de las facturas a través de la creación obligatoria en cada nivel territorial de puntos generales de entrada de facturas electrónicas, lo que permitirá un mejor seguimiento de la morosidad y una más fácil aplicación de los mecanismos de reacción previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En relación con la creación de estructuras organizativas, destaca especialmente la **Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia**, que fusiona en un solo organismo de Derecho Público diferentes organismos supervisores –algunos de los cuales muy poco tienen que ver entre sí–, como son la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. A la nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se le encomienda la función de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento del mercado, así

como la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos en beneficio de los consumidores y usuarios.

En la línea opuesta, en el sentido de constitución de nuevos órganos, la **Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre**, procede a la creación de la **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**, organismo de Derecho Público cuya función principal consiste en velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera a través tanto de la evaluación del ciclo presupuestario y del endeudamiento público, como del análisis de las previsiones económicas. Además, en el contexto de la liberalización del sector ferroviario, por medio del **Real Decreto-Ley 15/2013, de 13 de diciembre**, se ha procedido a la reestructuración de la entidad pública empresarial **ADIF** (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) a través de la creación de una nueva entidad dedicada especialmente a la actividad de construcción y administración de infraestructuras de alta velocidad: ADIF-Alta Velocidad.

Finalmente, en el ámbito autonómico, destacan la **Ley 7/2013, de 27 de diciembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León**, que busca impulsar un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio, con especial incidencia en el ámbito local, a través de la coordinación de la planificación sectorial de los servicios autonómicos y locales, y de la introducción de medidas de coordinación entre entidades locales menores y sus municipios y de fusión de municipios; y la **Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León**, que procede a adscribir presupuestariamente a las Cortes Regionales y a centralizar en ellas las funciones de nombramientos y de aprobación de sus Reglamentos de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Para concluir, especial mención merece la **Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura**, con la que se busca introducir en esta Comunidad Autónoma el modelo organizativo que implica el *Open Government*, basado en la transparencia, la participación y la colaboración, a través de una regulación conjunta de las obligaciones de transparencia y ejercicio del derecho de acceso, la reutilización de la información pública y la participación ciudadana. Además, incorpora medidas de racionalización y simplificación de la actuación administrativa y procede a crear un Portal de la Transparencia y Participación Ciudadana como punto de acceso general a la información y canal de participación.

### **3. ALGUNAS CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR VÍA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**

Son muchas las páginas que se han escrito sobre el importante papel que las Tecnologías de la Información y la Comunicación están llamadas a cumplir en la reforma de la Administración Pública. De hecho, el propio concepto de Administración electrónica pone de manifiesto que, en lo relativo al uso de los medios electrónicos en la organización y procedimiento administrativos, tan importante es la transición de la Administración en papel a la Administración electrónica como la realización de cambios organizativos y las nuevas actitudes con el fin de mejorar el diseño de las políticas públicas.

La realidad, sin embargo, evidencia que, hasta el momento, se han centrado muchos esfuerzos en la incorporación de las TIC al ámbito de las Administraciones Públicas y muy pocos a la innovación administrativa en sentido estricto.

No ha de despreciarse el importante avance conseguido en los últimos años desde la perspectiva de la implantación de las nuevas tecnologías en los procesos administrativos, ni tampoco las recientes iniciativas que se están llevando a cabo, tales como la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno o las experiencias en materia de contratación pública. No en vano, España se sitúa en el número 9 del ranking mundial (y el número 5 en Europa) en cuanto al desarrollo de la Administración electrónica<sup>1</sup>.

Sin embargo, puede afirmarse que, en términos generales, todo ello supone modernizar la Administración, pero no innovarla.

El Informe CORA vuelve a insistir en esta idea al afirmar que “la reforma de la Administración parte, consecuentemente, de la necesidad de mejorar su eficacia (...). Entraña una Administración basada en los conceptos de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas de los ciudadanos. Una Administración al servicio de los ciudadanos. En definitiva, no sólo se trata de mejorar la eficiencia sino también de cambiar el enfoque de la Administración. Con innovaciones como la Administración electrónica no sólo se persigue hacer lo mismo a través de Internet, sino también usar Internet para hacer cosas nuevas”<sup>2</sup>.

No obstante, con independencia del hecho de que la propia elaboración del Informe y de los informes complementarios que han realizado los distintos Ministerios como base para el mismo deba ser valorada muy positivamente, basta una lectura exhaustiva de sus contenidos para comprender que, en lo relativo a la aplicación de las TIC, las propuestas planteadas no van más allá de poner en práctica lo que ya resulta obligatorio en virtud de lo previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante, LAE) y de realizar acciones puntuales tales como crear ventanillas únicas sectoriales, conectar bases de datos y registros públicos estatales y autonómicos y reutilizar aplicaciones.

Tras el impulso provocado por la entrada en vigor de la LAE, la falta de exigibilidad de los derechos en ellas contenidos para las Comunidades Autónomas y Entes Locales en los casos en los que para la implementación de las herramientas necesarias para su ejercicio no existan disponibilidades presupuestarias, la crisis económica y la falta de voluntad política, entre otras razones, pronto pusieron de manifiesto que existía el riesgo de incumplimiento de las obligaciones previstas en la norma, riesgo que se ha materializado en la mayor parte de los entes locales, en algunas Comunidades Autónomas y también en el ámbito de la Administración General del Estado. En 2013, seis años después de la entrada en vigor de la LAE, aún no se ha llegado a los objetivos en ella planteados, tal y como ponen de manifiesto los últimos informes del OBSAE.

---

<sup>1</sup> Véase el Informe “eReadiness” de la Organización de las Naciones Unidas y los diferentes Informes que periódicamente publica el Observatorio de la Administración electrónica: [http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes.html](http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_Informes.html) (Última fecha de consulta: 22/6/2014).

<sup>2</sup> Véase la pág. 35 del Informe, disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF) (Última fecha de consulta: 19/6/2014)

No es necesario insistir demasiado en que la definitiva implantación de la Administración electrónica es una demanda ciudadana y supone un importante ahorro de costes. En el propio Informe se habla del interés de los ciudadanos por el uso de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración<sup>3</sup> y se cuantifica el ahorro en 75 € por cada solicitud que se presenta por medios electrónicos respecto de las que se hacen en papel (80-5€).

Sin embargo, salvo tímidos movimientos, inconstantes e inconexos, no puede hablarse hoy en día de una apuesta decidida por la definitiva implantación de la Administración electrónica como medio para la reforma estructural de las Administraciones Públicas y la innovación administrativa.

El Informe no es una excepción en relación con la afirmación anterior. En él se contienen algunas ideas sugerentes, más programáticas que prácticas; muchos concretos proyectos de desarrollo de aplicaciones y telematización de procedimientos –ya exigibles desde la entrada en vigor de la LAE–; y algunos propósitos de intenciones que no pueden plasmarse en la realidad si no es con la colaboración de Comunidades Autónomas y entes locales.

Toda innovación en la Administración Pública ha de partir del Derecho, en perfecto equilibrio con la tecnología, al que corresponde el papel de regular el uso de las herramientas tecnológicas sin obstáculos innecesarios pero manteniendo el respeto de los derechos de los administrados en sus relaciones jurídico-administrativas. Por esta razón, tomando como referencia la idea reflejada en el Informe en el sentido de que resulta necesario dotar a nuestro Derecho Administrativo de sistematicidad, coherencia y uniformidad, debe valorarse muy positivamente la propuesta de elaborar dos disposiciones legales que tengan por objeto, respectivamente, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones (incluidas las mantenidas por medios electrónicos). Nada anticipa, sin embargo, el Informe sobre sus contenidos.

La desconexión entre el proceso de simplificación administrativa y el impulso de la Administración electrónica es una realidad, que destaca oportunamente el Informe. A pesar de lo previsto en el art. 34 LAE, en virtud del cual la aplicación de los medios electrónicos a la gestión de los procedimientos irá precedida de un rediseño funcional del procedimiento y de la simplificación del mismo, lo cierto es que no se ha aprovechado la oportunidad de la implantación de las TIC en el procedimiento administrativo para suprimir documentación, reducir plazos, racionalizar cargas y aumentar la participación y la transparencia.

A ello, sin duda alguna, ha contribuido la ausencia de carácter básico del citado precepto, pero también la circunstancia de que las diferentes Administraciones han procedido a desarrollar las aplicaciones y sistemas necesarios para permitir la gestión electrónica del procedimiento administrativo tal y como éste está pensado para la actuación presencial, sin una planificación general y sin un rediseño de los procedimientos.

---

<sup>3</sup> En el Informe se explica que en las sugerencias recogidas en el buzón electrónico que se habilitó para que los ciudadanos pudieran presentar propuestas sobre la reforma de las Administraciones Públicas quedó patente la petición de “mucho más Administración electrónica”. Una Administración descontextualizada socialmente es una Administración que no responderá al papel que está llamado a cumplir.

Desde el punto de vista normativo, también puede encontrarse una explicación a esta realidad en el hecho de que la LAE es una norma específicamente dedicada a regular el uso de los medios electrónicos en la organización y el procedimiento administrativos, desconectada de la LPC. Es, por ello, ciertamente interesante la propuesta que plantea el Informe de integrar normativamente la regulación de la tramitación electrónica con la del procedimiento administrativo común<sup>4</sup>.

A partir de ahí, sin embargo, el resto de propuestas que se ofrecen en el apartado del Informe dedicado a la Administración electrónica no son sino concreción de obligaciones ya previstas en la LAE y mejora de herramientas ya implementadas.

Efectivamente, la mayor parte de las medidas planteadas pueden conectarse con exigencias legales contenidas en la LAE<sup>5</sup>. Es el caso de la puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Apoderamientos (REA), o de la telematización de trámites concretos como la emisión de documentos sanitarios, la petición de cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal, la solicitud de informe electrónico de estar al corriente del pago de las cuotas a la Seguridad Social, la cita previa electrónica en las Jefaturas de Tráfico, o la tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios, por destacar algunos ejemplos que aparecen en el Informe. Resulta muy ilustrativa, a este respecto, la afirmación de que “es conveniente seguir impulsando la sustitución de trámites convencionales por electrónicos desde el punto de vista del aumento de la eficacia y eficiencia de las AA.PP., de la mejor del servicio al ciudadano y del ahorro de costes financieros y medioambientales derivados de la supresión del «papel» en los procesos administrativos”. Si se pone en relación esta afirmación con lo dispuesto en los dos primeros apartados de la Disposición Final Tercera de la LAE, que establece que “1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones. 2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.”, queda perfectamente justificada la idea sostenida en estas líneas de que el Informe aporta poco más –y nada menos, puesto que en sí mismo ello es relevante– que un impulso del cumplimiento de la LAE.

El resto de propuestas constituyen potenciación y mejora de herramientas ya implementadas. Es lo que se pretende con la mejora de la usabilidad del portal y la sede

---

<sup>4</sup> Así lo hace en la pág. 144. También la integración, ya materializada, en un único centro directivo las competencias en materia de simplificación administrativa, atención al ciudadano e impulso de la administración electrónica mediante la creación de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.

<sup>5</sup> No en vano, como puede leerse en el propio Informe, en materia de simplificación administrativa se han integrado los proyectos en curso de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que tienen por objeto precisamente ir desarrollando las previsiones de la LAE, vigente –y exigible en sus contenidos preceptivos– desde el año 2007.

electrónica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el incremento de las actuaciones administrativas automatizadas, el uso de los certificados electrónicos de empleado público o la receta electrónica interoperable. Especial atención merece en relación con este aspecto la propuesta de establecer un Punto de Acceso General a todas las Administraciones Públicas que afecte a todas sus actividades, a su organización y funcionamiento y a los servicios y trámites más relevantes. Esta propuesta se presenta como una herramienta que permitirá al ciudadano acceder desde un único lugar a la información de las distintas Administraciones Públicas, aparte de orientarle en sus relaciones con ellas, iniciar actuaciones administrativas, conocer el estado de tramitación de éstas o conocer los servicios que las Administraciones ponen a su disposición. Todas estas funciones se están desarrollando ya, desde hace varios años, por desde la dirección electrónica [www.060.es](http://www.060.es), punto de acceso general. Es cierto que resulta conveniente mejorar la web y darla a conocer para que sea más utilizada, pero del informe no se deduce que el nuevo punto de acceso vaya a aportar un gran valor adicional. También ha de ser destacada la idea de crear un Tablón Edictal Electrónico Único para toda la Administración General del Estado, algo que ayudará a cumplir la función a la que está llamada esta herramienta de dar a conocer a sus destinatarios decisiones administrativas que no le han podido ser notificadas personalmente o respecto de las que corresponde la publicidad general.

Debe valorarse positivamente la exigencia de unificación de estructuras electrónicas dentro de la misma Administración e, incluso, de todas las Administraciones Públicas españolas (lo cual no se podrá hacer sino únicamente por vía de convenio). La exigibilidad de múltiples tipos de firma electrónica, la existencia de plataformas diferentes con los mismos contenidos, la proliferación de tableros edictales electrónicos, por señalar tres ejemplos, en poco ayuda a facilitar el acceso a la Administración electrónica.

Uno de los aspectos que puede resultar definitivo en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público en el ámbito de implementación de la Administración electrónica es la reutilización por parte de las diferentes unidades TIC de las distintas Administraciones Públicas españolas de las tecnologías, desarrollos y servicios por ellas creados. Aunque se trata de una posibilidad prevista y deseada por el art. 45 LAE, según el cual las Administraciones titulares de los derechos de propiedad intelectual de aplicaciones, desarrolladas por sus servicios o cuyo desarrollo haya sido objeto de contratación, podrán ponerlas a disposición de cualquier otra Administración sin contraprestación y sin la necesidad de convenio, la aplicación práctica de la misma es más bien reducida.

Efectivamente, la mayor parte de las Administraciones Españolas han optado por desarrollar –normalmente, por vía de contratación con empresas privadas– sus propias aplicaciones pensando en su estructura particular. Como reconoce el informe, el modelo organizativo se ha desarrollado “en isla”, incluso dentro de la propia Administración General del Estado. Por esta razón, la definición de un catálogo de servicios comunes de administración electrónica de provisión centralizada y la creación de la figura del CIO (Chief Information Officer) como máximo responsable de la política del gobierno en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones para la AGE pueden aportar novedades significativas.

Sin duda alguna, el hecho de reiterar la necesidad de llevar a cabo lo que resulta exigible por Ley desde hace ya más de cinco años debe ser valorado positivamente, pues permite poner de manifiesto las carencias del sistema, reconocer los errores cometidos y hacer el propósito de cambiar la situación.



Sin embargo, no se prevén medios concretos en la mayor parte de los casos, más allá de lo que ya resulta exigible. A todo ello ha de añadirse la circunstancia de que no pocos de los cambios que se proponen no son competencia de la Administración General del Estado, sino de las Comunidades Autónomas, con lo que las propuestas quedan en meras invitaciones. Por señalar algunos ejemplos, es el caso de la utilización por las Comunidades Autónomas de los servicios de certificación electrónica ofrecidos por la Administración General del Estado o la compartición de las plataformas de gestión de centros docentes actualmente existentes.

La palabra “reforma” se define en el Diccionario de la RAE como “aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”. La innovación en la Administración consiste en algo más que aplicar la LAE, crear ventanillas únicas sectoriales, conectar bases de datos y registros públicos estatales y autonómicos o crear nuevas plataformas electrónicas, aplicaciones y sistemas informáticos. Por esta razón, y a pesar de lo que se sostiene en el mismo, el Informe no presenta un proyecto de reforma estructural de las Administraciones Públicas en lo que se refiere al paso de la Administración tradicional a la Administración electrónica. Se trata más bien de una planificación conjunta por Ministerios de iniciativas para implementar la Administración electrónica en cumplimiento de la LAE, de una auditoría interna de la Administración General del Estado que afecta en ciertos aspectos a la Administración autonómica y a la Administración local para perfeccionar diferentes aspectos organizativos, de una Planificación estratégica que permitirá avanzar en el camino hacia la modernización administrativa. Bienvenidas sean todas ellas.

#### **4. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL: LOS RECURSOS CONTRA LA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL**

El Tribunal Constitucional ha resuelto en tres sentencias los diferentes recursos que habían presentado contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local el Parlamento de Cataluña, y los Gobiernos de Aragón y de Cataluña. Son las Sentencias 103/2013, de 25 de abril, 143/2013, de 11 de julio, y 161/2013, de 26 de septiembre.

El objeto de impugnación era la Disposición Final Primera de la norma, que declaraba básicos diferentes artículos de la misma, por considerar que con ello se estaba vulnerando el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en diversas materias.

El Tribunal Constitucional, tras recordar la jurisprudencia constitucional relativa a la competencia sobre régimen local, en virtud de la cual corresponde al Estado la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado, y se entiende que la legislación básica integra, en todo caso, los principios relativos a los aspectos institucionales –organizativos y funcionales– y a las competencias locales, quedando en manos de las Comunidades Autónomas la legislación de desarrollo, declara la constitucionalidad de la concepción del reparto competencial de la Ley, con una importante excepción.

Efectivamente, en la Sentencia 103/2013, considera que el art. 126.2 de la citada Ley, en virtud del cual “[e]l Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no

*supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde*”, es inconstitucional y nulo por ser contrario a la plasmación del principio democrático que opera en el art. 140 CE.

En la intención del Legislador estaba modificar el diseño de gobierno de los municipios de gran población con la finalidad de que las competencias administrativas del Pleno municipal pasaran a la Junta de Gobierno Local, emulando así el modelo estatal Cortes Generales-Gobierno. Sin embargo, considera el Tribunal Constitucional que el principio democrático y el principio representativo están profundamente enraizados en el ámbito local, constituyendo el fundamento de la autonomía local, hasta el punto de que el art. 140 CE atribuye tanto el gobierno como la administración municipal al Alcalde y los concejales que, además, han de ser democráticamente elegidos. Estas competencias podrán ser ejercidas tanto individualmente como a través de órganos colegiados, lo cual habrá de ser determinado por el Legislador básico. Sin embargo, en todo caso debe éste respetar el plus de legitimidad democrática que el citado precepto otorga al gobierno municipal, de tal modo que la opción por la profesionalización que pretendía introducir la Ley impugnada resulta contraria a la Constitución. La declaración de nulidad del precepto, sin embargo, no tiene efectos frente a las situaciones consolidadas. La sentencia contiene un voto particular firmado por dos Magistrados en el que discrepan de la declaración de inconstitucionalidad por considerar que resulta contradictorio entender que constituye vulneración de la autonomía municipal un modelo admitido para el nivel autonómico y estatal, dado que ni todos los consejeros autonómicos ni los ministros del Gobierno son diputados regionales o nacionales.

## **5. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA**

A continuación se presenta un listado de bibliografía seleccionada en función de los temas y normas incorporados a esta Crónica. Carece de ánimo de exhaustividad.

Dado que algunas de las leyes comentadas fueron aprobadas en el mes de diciembre, no existe bibliografía sobre las mismas correspondiente a 2013. Por esta razón, se incluyen obras publicadas en 2014.

BERMEJO LATRE, J.L.; CASTEL GAYAN, S. (Eds.): *Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 14, Zaragoza, 2013.

CARPIO CARRO, M.: “El Informe CORA y la Administración Local”, en *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, núm. 14, 2013.

COSCULLUELA MONTANER, L.: “Reforma de la Administración Local. Una oportunidad de modificar la planta municipal que no puede perderse”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 157, 2013.

CUBERO MARCOS, J.I.: “Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 95, 2013.

GIFREU FONT, J.: “La impronta de la Directiva de servicios y de la normativa de transposición interna estatal en las técnicas interventoras urbanísticas. Parada y fonda: la Ley de garantía de la unidad de mercado”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 98, 2014.

GUICHOT REINA, E.: *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid, 2014.

NAVARRO RODRÍGUEZ, P.: “La nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: naturaleza, régimen jurídico e independencia”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 34, 2013.

PALOMAR OLMEDA, A.; VÁZQUEZ GARRANZO, J.: *La Factura Electrónica en la Actividad de las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

RAMS RAMOS, L.: “La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, 2013.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.

VALERO TORRIJOS, J.: *Derecho, innovación y Administración electrónica*, Global Law Press, Sevilla, 2013.

VALERO TORRIJOS, J.; FERNÁNDEZ RAMOS, M.: *Régimen Jurídico de la Transparencia*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014.