

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

INFORME ANUAL - 2012 - ESPAÑA

(Abril 2012)

Prof. Luis ORTEGA ÁLVAREZ

Prof. Isaac MARTÍN DELGADO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN

2. SIMPLIFICACIÓN, REDUCCIÓN Y SUPRESIÓN DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

2.1 Simplificación

2.2 Reducción

2.3 Supresión de órganos administrativos e instituciones

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS COMPETENCIAS DE GESTIÓN DE LAS AGUAS DEL GUADALQUIVIR

1. INTRODUCCIÓN

Toda crónica jurídica tiene por objeto realizar una descripción de los hechos más destacados que se han sucedido durante un determinado periodo de tiempo. Ello exige concisión y brevedad. En nuestro caso, pretendemos ofrecer una exposición de las novedades normativas más significativas que se han producido en 2011 en relación con la

organización de las Administraciones Públicas españolas, sin ningún tipo de pretensión doctrinal ni valorativa de las mismas.

En este intervalo temporal no ha sido aprobada ninguna Ley que afecte directamente a la organización administrativa. Culminada la oleada de reformas de los Estatutos y paralizada la proyectada reforma de la Administración Local, son pocas las normas que han incidido en la organización administrativa. Sin embargo, sí se han elaborado planes y disposiciones y se han proyectado algunas reformas que están incidiendo e incidirán indirectamente en la realidad organizativa de las diferentes Administraciones Públicas y que apuntan hacia una vuelta al Derecho Administrativo – como consecuencia de la eliminación de órganos, entidades y sociedades públicas y de la contención del gasto público– y hacia la opción por un modelo de Administración eficaz y eficiente –basado en el uso de las nuevas tecnologías, en la transparencia en la gestión y en el mejor aprovechamiento de los recursos públicos–.

2. SIMPLIFICACIÓN, REDUCCIÓN Y SUPRESIÓN DE ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

Las escasas novedades producidas en 2011 en materia de organización administrativa se han centrado en el objetivo de la racionalización del sector público. La crisis económica que está atravesando España y las exigencias impuestas desde la Unión Europea han llevado a los diferentes niveles territoriales –sobre todo con el cambio político producido tras las elecciones municipales y regionales celebradas en mayo de 2011 y tras las elecciones generales de octubre de ese mismo año– a centrar su atención en la simplificación, reducción y supresión de estructuras administrativas.

2.1 Simplificación; en especial, el caso de los organismos reguladores

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible ha incorporado algunas novedades importantes en materia de organización administrativa.

Claramente pretenciosa en cuanto a su objeto (introducir en el ordenamiento jurídico las reformas estructurales necesarias para crear condiciones que favorezcan un desarrollo económico sostenible) consagra entre los principios que han de guiar la acción de los poderes públicos el de racionalización de las Administraciones Públicas. Este principio se concreta en la obligación de adoptar medidas de simplificación y sostenibilidad de la estructura administrativa y de acceso directo de los ciudadanos a los servicios y prestaciones públicas, garantizando una actuación ética, eficaz, eficiente y transparente. De este modo, se lleva al ámbito de los principios con efectos jurídicos vinculantes una exigencia que hasta el momento estaba únicamente en la esfera de la voluntad política.

La propia Ley procede a concretar esta obligación de simplificación respecto de algunos de los llamados organismos reguladores, esto es, las personificaciones jurídico-públicas que tienen por objeto velar por el correcto funcionamiento de determinados sectores de la actividad económica. Lo hace introduciendo un marco jurídico común para todos ellos, del que destaca especialmente la reducción de su número de miembros y los mecanismos de rendición de cuentas y de planificación de su actuación. También las obligaciones de cooperación interinstitucional entre estos organismos y con sus homólogos de los restantes Estados Miembros de la Unión Europea, que se materializan en reuniones periódicas para el intercambio de experiencias.

Esta regulación afecta a la Comisión Nacional de la Energía, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a la Comisión Nacional del Sector Postal y, parcialmente, a la Comisión Nacional de la Competencia. Con posterioridad, a través de sendas reformas, se han añadido al listado la Comisión Nacional del Juego y la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria.

El nuevo Gobierno ha puesto en marcha una reforma de estos organismos de mayor alcance. Efectivamente, está en proceso de elaboración un Anteproyecto de Ley de

reforma de los organismos supervisores, que fusionará en un sólo órgano los diferentes organismos hasta ahora existentes. De este modo, para el ejercicio de las funciones de supervisión de la actividad económica, se creará la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que aglutinará a la Comisión Nacional de la Energía, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, a la Comisión Nacional del Sector Postal, a la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, al Comité de Regulación Ferroviaria y a la Comisión Nacional de la Competencia e, incluso, al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (cuya creación estaba prevista por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, y que, a pesar de reiterados intentos y anuncios de puesta en funcionamiento, finalmente no se ha llegado a crear). Las funciones de registro de operadores e inspección de su actividad, así como el resto de tareas propiamente administrativas se llevarán a cabo por los órganos de los diferentes Departamentos Ministeriales implicados.

En este apartado relativo a la simplificación de estructuras administrativas ha de destacarse también el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. Esta norma contiene los criterios que han de seguir todos los Departamentos Ministeriales en la creación de nuevos órganos colegiados con el fin de coadyuvar a la racionalización organizativa y reducir el gasto público. Así, tras proclamar genéricamente que en toda disposición de creación de órganos colegiados se atenderá a criterios de racionalización, economía en el gasto público y eficacia, obliga a evitar la duplicidad de funciones con otros órganos y unidades administrativas, así como a la refundición de órganos existentes y a hacer uso en su funcionamiento de los medios electrónicos. Junto con ello, la norma de creación no contenga referencia a indemnizaciones por razón del servicio de sus miembros y haga constar expresamente que su funcionamiento se llevará a cabo con los medios personales, técnicos y económicos del órgano superior en el que se encuentren integrados.

2.2 Reducción

Una de las tendencias generalizadas que se ha repetido en los diferentes gobiernos territoriales y en el Gobierno estatal tras las respectivas elecciones ha sido la reducción de altos cargos. Es patente el menor número de consejerías en los Gobiernos Autonómicos y de Ministerios en el Gobierno de España, como no menos evidente resulta la supresión de muchos órganos directivos, cuyas funciones han sido agrupadas y encomendadas a un único centro.

Así puede apreciarse en el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y en los sucesivos Reales Decretos que regulan la estructura de los Ministerios.

Junto con lo anterior, una de las primeras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros ha sido la aprobación de un Plan de Restructuración y Racionalización del Sector Público Estatal, que tiene por objeto suprimir determinadas sociedades mercantiles estatales (un total de 24) y vender acciones públicas de otras sociedades participadas –mayoritaria o minoritariamente– por la Administración General del Estado.

La oleada de recortes está comenzando a apreciarse igualmente en el nivel autonómico. Es la finalidad de los trabajos del Consejo para el Impulso y la Ordenación de la Reforma de la Administración que se ha creado en Cataluña por medio del Decreto 309/2011, de 12 de abril. Su principal función es doble: de un lado, evaluar la situación del conjunto de la Administración autonómica con criterios de simplificación y eficiencia de los recursos materiales y personales; de otro, definir y planificar actuaciones para racionalizar y optimizar recursos. En línea con esta idea, muy significativa es la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público de Cataluña para agilizar la actividad administrativa –más pretenciosa en el título que en el contenido– por la que se disuelven dos entidades con personalidad jurídica propia (encomendando sus funciones al departamento competente en materia de industria), y se lleva a cabo una reordenación administrativa que afecta a la composición y organización de los órganos de dirección de determinadas entidades del sector público y a la estructura organizativa de otras entidades.

2.3 Supresión de órganos administrativos e instituciones

En aplicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 sobre racionalización de las estructuras de la Administración General del Estado, reducción de altos cargos y reordenación del sector público empresarial, se aprobó el ya mencionado Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

Con esta disposición se lleva a cabo la supresión de más de 180 órganos colegiados de diferentes Departamentos Ministeriales, de muy variada naturaleza, por razones de inactividad prolongada, inadecuación con la evolución de las estructuras administrativas o, incluso, duplicidad de funciones. La inmensa mayoría de los mismos son comisiones –ministeriales o interministeriales– creadas en aplicación de normativa sectorial de los años ochenta y noventa, tales como las Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos, las Comisiones de Retribuciones, las Comisiones Asesoras de Publicaciones, las Comisiones de Información Administrativa, las Comisiones Presupuestarias o las Comisiones de Estadística. Algunos de los órganos suprimidos se correspondían, incluso, con Ministerios extintos (es el caso de los pertenecientes al anterior Ministerio de Vivienda, que continuaban formalmente creados), si bien también se suprimen otros de reciente creación.

Mayor impacto han tenido –tanto en el ámbito administrativo como a nivel de opinión pública– la supresión del Consejo Económico y Social y del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha llevada a cabo, respectivamente, por las Leyes 12/2011 y 13/2011, de 3 de noviembre.

La supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha se justifica en la Exposición de Motivos de la Ley por razones de eficacia, al considerarse que sus funciones son concurrentes con las del Defensor del Pueblo de España, con lo que resulta innecesaria la institución autonómica. Se llega a afirmar literalmente que “la multiplicidad de instituciones autonómicas, supone, sin duda, un ataque a la eficiencia administrativa y una

duplicidad de gastos de difícil justificación”. Como dato justificativo, se añade que el volumen de quejas que recibe el Defensor del Pueblo estatal procedentes de Castilla-La Mancha es muy similar a las quejas que los castellano-manchegos dirigen al Defensor autonómico. De este modo, Castilla-La Mancha se ha convertido en la primera Comunidad Autónoma en eliminar esta institución (no existente en las 17 Comunidades), supresión que se ha visto facilitada por el hecho de no estar expresamente regulada en el Estatuto de Autonomía castellano-manchego.

Por su parte, la supresión del Consejo Económico y Social (tampoco prevista en el Estatuto), se justifica únicamente por motivos de racionalización y eficiencia en el uso de los recursos públicos, al entender que la participación de los agentes sociales y económicos en la toma de decisiones públicas puede canalizarse por otras vías (que, sin embargo, no se concretan).

Otras Comunidades Autónomas están planteándose sumarse a esta iniciativa; de hecho, el Partido Popular debatirá sobre esta cuestión en su próxima cumbre de presidentes autonómicos y UPyD ha hecho de ello una de sus reivindicaciones más visibles.

Para concluir este epígrafe, ha de hacerse mención al debate abierto en España sobre la supresión de las Diputaciones Provinciales, órganos de Gobierno y administración de las Provincias, que en nuestro país tienen personalidad jurídica propia como entidades locales. Reguladas en el art. 141 CE y desarrolladas en los arts. 31 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las Diputaciones Provinciales actúan fundamentalmente como órganos de asistencia a los municipios y de garantía de la solidaridad y equilibrio intermunicipal.

Se trata de un debate jurídico que viene de largo y que ha llegado también al ámbito político, hasta el punto de formar parte del programa electoral del PSOE en las últimas elecciones generales. No es éste el lugar para analizar esta cuestión. Nos remitimos al Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España fue publicado en 2011 por la Fundación Democracia y Gobierno Local, que aborda el tema desde una perspectiva

multidisciplinar y se muestra partidario de reforzar su papel en el marco del Estado autonómico¹.

2.4 Otras iniciativas que afectan a la organización administrativa

Las medidas de racionalización de las estructuras administrativas que están implementándose en nuestro país desde el año 2010 han venido acompañadas de medidas de contención del gasto público. El ejemplo más ilustrativo de esta realidad es el hecho de que, en los últimos años, están proliferando en las diferentes normas reglamentarias las Disposiciones Finales en las que se indica que la aprobación de la norma no supone incremento del gasto público (incluso en los casos en los que se prevé la creación de nuevos órganos).

Más allá de esta realidad, debe hacerse mención a la reforma del art. 135 de la Constitución Española y al Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El mes de agosto sorprendió a todos con el anuncio por parte del Presidente del Gobierno de una reforma constitucional, que se culminó en un brevísimo periodo de tiempo y fue publicada el 27 de septiembre. La justificación de la misma se centra en la necesidad de reforzar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria con el fin de cumplir con los compromisos derivados de la pertenencia a la Unión Europea, y se concreta en el reconocimiento constitucional del mencionado principio y en la especificación de una serie de reglas que habrán de cumplirse en la emisión de deuda pública, con remisión a una

¹ El texto completo de este informe se encuentra disponible en <http://www.gobiernolocal.es/publicaciones/monografias/2011/02/07/11>

futura Ley Orgánica de los procedimientos para hacer cumplir las previsiones constitucionales.

Anunciado a finales de 2011 y presentado a las Cortes Generales en el mes de marzo de 2012, el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera procede a incorporar la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación de todas las Administraciones Públicas españolas, con obligación de que éstas presenten equilibrio o superávit en sus presupuestos y prohibición de incurrir en déficit estructural, regulando mecanismos preventivos y correctivos para los supuestos de incumplimiento.

Igualmente destacable es el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, prometido en los programas electorales de los principales partidos políticos españoles y recientemente aprobado por el Consejo de Ministros. Se trata de una norma que obligará a las diferentes Administraciones afectadas a reorganizarse internamente con el fin de poder cumplir con la obligación de publicar de oficio determinada información institucional y organizativa y para hacer posible el ejercicio del derecho de acceso a la información pública que se reconoce a los ciudadanos, con una especial exigencia de uso de los medios electrónico en uno y otro caso.

Esta norma prevé, además, la creación de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, como órgano encargado de conocer de las reclamaciones de los ciudadanos frente a las resoluciones (expresas o presuntas) de sus peticiones de información e, incluso, de los recursos administrativos que se hayan podido interponer frente a estas últimas.

Finalmente, incorpora toda una serie de principios éticos y de actuación aplicables a los altos cargos de la Administración General del Estado y las entidades integrantes del sector público estatal y un catálogo de infracciones y sanciones para los casos de incumplimiento.

También en la línea de la buena administración y el buen gobierno, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de Illes Balears, contiene toda una

serie de principios generales y disposiciones concretas que pretenden garantizar a los ciudadanos los derechos a la información y al uso de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración autonómica, así como fomentar el buen gobierno, la transparencia y la mejora de la calidad de los servicios, todo lo cual afecta indudablemente a la organización administrativa.

Por último, no deben olvidarse las iniciativas que están surgiendo para la fusión de municipios, posibilidad existente en nuestro ordenamiento jurídico (que se llevó a cabo en los años 70 pero que ha quedado inédita con posterioridad), y actualmente contemplada en la Ley de Bases de Régimen Local y regulada en las diferentes leyes autonómicas de régimen local. Es el caso de Galicia, donde ha comenzado a tramitarse la fusión de dos municipios.

3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA CUENCA HIDROGRÁFICA DEL GUADALQUIVIR

Para concluir esta breve crónica, queda hacer mención a una cuestión muy concreta de carácter práctico relacionada con el traspaso de competencias entre Administraciones Públicas, cuyo análisis resulta de interés. Se trata de las consecuencias derivadas de la declaración de inconstitucionalidad del art. 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía efectuada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/2011, de 16 de marzo, que ha conducido a la anulación de la transferencia de las competencias de gestión de las aguas del Guadalquivir realizada por la Administración General del Estado en favor de la Comunidad andaluza.

El Consejo de Gobierno de Extremadura presentó recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, por entender que la asunción por parte de esta Comunidad Autónoma de la competencia, con carácter de exclusiva, sobre las aguas del Guadalquivir que discurren únicamente por su territorio resultaba contraria al art. 149.1.22ª CE, que

atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma.

Efectivamente, el art. 51 del EA Andalucía disponía que “La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma”, añadiendo la fórmula “sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22ª de la Constitución”.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 16 de marzo, realiza un examen del precepto impugnado desde una doble perspectiva. Desde una perspectiva material, reitera las consideraciones efectuadas en su Sentencia 227/1988, de 29 de diciembre, en la que consideró que el principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica que preveía la Ley de Aguas como criterio de delimitación territorial de competencias es conforme con la Constitución. Sobre la base de las mismas, llega a la conclusión de que al atribuir el art. 51 EA Andalucía competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir a la Comunidad Autónoma de Andalucía se separa tanto de lo establecido en el art. 149.1.22ª CE como del criterio de la Ley de Aguas, por optar por un modelo de gestión fragmentada de aguas que pertenecen a una misma cuenca hidrográfica de carácter intercomunitario, lo que rompe con la necesaria homogeneidad de la gestión de intereses que superan a los de la Comunidad Autónoma. Desde una perspectiva formal, entiende el Tribunal Constitucional que un Estatuto de Autonomía, aún siendo norma estatal, no puede configurarse como norma atributiva de competencias del Estado ni como norma para el ejercicio de las competencias que el art. 149.1 CE reserva a éste. Sólo le está permitido realizar precisiones sobre el alcance de las competencias estatales, en el marco de las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma en cuestión, función que sobrepasa con creces el art. 51 EA Andalucía al definir el criterio territorial determinante de la delimitación de las competencias que el art. 149.1.22ª CE atribuye al Estado e impedir, de facto, el ejercicio de las mismas. De este modo, considera que cualquier concreción de los criterios territoriales sobre las competencias en materia de aguas ha de ser realizada por el legislador estatal en

materia de aguas, pues sólo de este modo puede garantizarse la unidad de la gestión de aquellas aguas que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad y nulidad del art. 51 EA Andalucía. La consecuencia natural de esta declaración es la nulidad del Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, que ha sido declarada formalmente por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 13 y 14 de junio de 2011. De este modo, las competencias relacionadas con el agua del Guadalquivir (y las funciones y servicios derivadas de las mismas) debían volver a los órganos estatales que las tenían encomendadas originariamente: la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir y el Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

Con carácter provisional, y en aplicación de lo previsto en el art. 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el 7 de abril del mismo año se firmó un Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Andalucía por el que se encomienda a ésta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio andaluz en el que, por un periodo de seis meses, se encomendaban a Andalucía la realización de toda una serie de actividades materiales relativas a la gestión de recursos y aprovechamientos hidráulicos sobre las aguas indicadas. Un examen de las actuaciones que constituyen el objeto de la encomienda permite comprobar que las mismas no son simplemente “de carácter material, técnico o de servicios” como exige el art. 15, sino que afectan también a aspectos sustantivos tales como autorizaciones.

En cualquier caso, en ejecución de las citadas Sentencias del Tribunal Supremo, se aprobó el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que se integran en la Administración General del Estado los medios personales y materiales traspasados a la

Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, con lo cual todas las competencias en su momento traspasadas han vuelto a ser ejercidas tanto por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente como por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir.

Ha de destacarse que el Parlamento Andaluz elaboró en septiembre de 2011 una Proposición de Ley Orgánica de delegación de competencias sobre las aguas del Guadalquivir que transcurren íntegramente por el territorio andaluz, a tramitar por el Congreso de los Diputados, a través de la cual –y en aplicación del art. 150.2 CE– se delegarían en la Comunidad Autónoma de Andalucía el ejercicio de algunas de las competencias ejecutivas de la Administración General del Estado en relación con estas aguas. La proposición ha sido ya presentada ante el Congreso de los Diputados y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha de 13 de enero de 2012 y se encuentra actualmente en fase de tramitación.