

ESTUDIOS

F LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LA CRISIS

MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ
JESÚS A. FUENTETAJA PASTOR
SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
DIRECTORES

INCLUYE LIBRO ELECTRÓNICO
THOMSON REUTERS PROVIEW™

THOMSON REUTERS

ARANZADI

Índice general

	<i>Página</i>
PRESENTACIÓN	19
NOTA INTRODUCTORIA	21
 CAPÍTULO 1	
REFORMA DEL ESTADO Y REFORMAS ADMINISTRATIVAS .	25
RAMÓN PARADA VÁZQUEZ	
I. Introducción	26
II. Centralización descentralización en la historia de los Estados modernos y en la Unión Europea	26
III. El actual cambio de paradigma: Satanización de la centralización y sacralización de la descentralización. La descatalogación del centralismo como principio de organización política. Sus causas	27
IV. Lo que oculta la satanización del centralismo	29
V. El proceso centralizador en Inglaterra y en el Reino Unido de la Gran Bretaña	30
VI. El proceso centralizador en Francia	32
VII. El centralismo en la construcción del Estado español	33
VIII. El primer fracaso de la descentralización política. El federalismo de la Primera República	37
IX. La aparición de los nacionalismos periféricos y la primera crisis y del modelo centralista. La mancomunidad provincial de Cataluña	38
X. Entre la centralización y la descentralización. El fracaso del modelo territorial de la Segunda República	40
XI. El fracaso del modelo de Estado de las comunidades autónomas de la Constitución de 1978	41
XII. ¿Qué hacer? La propuesta del Profesor Muñoz Machado ..	45

CAPÍTULO 2

EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

47

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS

I.	El por qué del principio de sostenibilidad de las Administraciones: el descontrol de la deuda pública	48
II.	La articulación jurídica de la sostenibilidad financiera	50
	1. <i>Antecedentes</i>	50
	2. <i>La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria</i>	51
	3. <i>La sostenibilidad como regla fiscal obligatoria</i>	53
	4. <i>La exigibilidad de la sostenibilidad financiera</i>	56
III.	Las vías complementarias de consolidación de la sostenibilidad financiera	59
	1. <i>La consecución de la sostenibilidad financiera por otras normas</i>	59
	2. <i>Los mecanismos adicionales de financiación</i>	59
	3. <i>Las medidas de reforma del sector público</i>	61
IV.	El impacto de la sostenibilidad financiera sobre las Administraciones Públicas	64
	1. <i>El reequilibrio de las relaciones interadministrativas: «tutela estatal versus autonomía»</i>	64
	2. <i>El condicionamiento del ejercicio de competencias: «eficiencia versus proximidad»</i>	67
	3. <i>La restricción de las potestades de planificación de actuaciones públicas</i>	69
	4. <i>La limitación de la autonomía financiera de las Administraciones cumplidoras</i>	71
V.	Balance: La sostenibilidad financiera como principio rector de la actividad administrativa	73

CAPÍTULO 3

EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 77

MANUEL REBOLLO PUIG

I.	Consideraciones generales sobre la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado	78
1.	<i>La premisa justificadora de la Ley: la fragmentación del mercado español</i>	<i>78</i>
2.	<i>Inspiración en la Directiva de Servicios y originalidad</i>	<i>79</i>
3.	<i>Unidad del mercado, desregulación y libertades económicas ..</i>	<i>81</i>
4.	<i>La inseguridad y conflictividad generadas</i>	<i>81</i>
5.	<i>La Ley no atribuye nuevas competencias al Estado</i>	<i>83</i>
6.	<i>La Ley impone límites a las Administraciones y también al legislador, en especial, al legislador autonómico, como ley básica</i>	<i>83</i>
7.	<i>La Ley limita la sujeción a controles administrativos previos pero también la imposición de condiciones materiales</i>	<i>86</i>
8.	<i>La LGUM, las autorizaciones y las alternativas ante su impuesto repliegue</i>	<i>87</i>
II.	Los principios de necesidad y proporcionalidad de las restricciones a las actividades económicas	89
1.	<i>El nuevo significado del principio de necesidad: la transformación de las razones imperiosas de interés general y la configuración de la libertad de empresa</i>	<i>89</i>
2.	<i>La proyección del principio de necesidad sobre los controles administrativos previos</i>	<i>94</i>
3.	<i>El principio de proporcionalidad y el grado de restricción a las libertades económicas</i>	<i>99</i>
4.	<i>Necesidad, proporcionalidad y principio de precaución</i>	<i>101</i>
5.	<i>El significado de cada una de las razones imperiosas; en particular, el orden público y las invocaciones al orden público en la legislación andaluza</i>	<i>102</i>
III.	El principio de eficacia en todo el territorio nacional	105

1. Eficacia nacional de normas y de controles previos de las autoridades infraestatales. Determinación de las autoridades de origen y de destino	105
2. Eficacia nacional de las normas	107
3. Eficacia nacional de los actos de control previo	114
4. Efectos del principio de eficacia nacional; en particular, efectos sobre las competencias normativas autonómicas y peligro de la nivelación a la baja	120
5. La correlativa distribución de las competencias de supervisión entre las autoridades de origen y de destino: el desarme de las autoridades de destino	125
6. Juicio de constitucionalidad	132

CAPÍTULO 4

TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO 135

ANDRÉS BETANCOR RODRÍGUEZ

I. ¿Qué es la transparencia?	136
II. Los obligados a la transparencia. Los distintos regímenes y alcance de las obligaciones	142
III. La obligación de transparencia. La publicidad activa	145
IV. Acceso a la información pública	152
V. Buen gobierno. ¿Qué es? ¿Cómo se garantiza?	154
VI. Conclusiones	173

CAPÍTULO 5

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ANTE LA CRISIS ECONÓMICA: MODIFICADOS A LA BAJA Y OTRAS CONSIDERACIONES 175

FRANCISCO JAVIER VÁZQUEZ MATILLA

I. La contratación como instrumento económico	175
II. La modificación a la baja «ex lege» como medida general	176
III. La modificación a la baja con apoyo de los consejos consultivos autonómicos	181

	<i>Página</i>
IV. Modificación a la baja. La posición del contratista	182
V. La crisis económica no es causa de modificación	184
VI. La temeridad de las ofertas económicas anormalmente bajas: Su relación con las modificaciones contractuales	184
1. Claves y consecuencias de las ofertas anormalmente bajas	184
2. La inadecuación del objeto y precio del contrato	187
3. La regulación de las ofertas anormales en las nuevas directivas	192

CAPÍTULO 6

LAS REFORMAS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	195
RICARDO RIVERO ORTEGA	

I. Derecho administrativo de la crisis y Derecho administrativo de la postcrisis	195
II. ¿Necesitamos nuevas leyes de régimen jurídico y procedimiento administrativo común?	198
III. Razones y opciones de las nuevas leyes: aciertos y desaciertos. Oportunidades y riesgos	200
IV. Principales novedades	202
V. ¿Mejorarán estas leyes nuestro Derecho administrativo? ..	207
VI. Bibliografía	209

CAPÍTULO 7

REESTRUCTURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS	211
MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ	

I. La crisis económica como factor decisivo, pero no único, en la remodelación organizativa de nuestras administraciones públicas	212
II. El informe CORA en el origen de muchas de las reformas organizativas emprendidas	214

	<i>Página</i>
1. <i>Sus principios y resultados</i>	214
2. <i>¿Estamos realmente ante verdaderos principios o, más bien, se trata de simples reglas existenciales de organización y de funcionamiento?</i>	215
III. Las reformas organizativas acaecidas en el ámbito de la Administración General del Estado	217
1. <i>La aprobación de las nuevas Leyes de Régimen Jurídico del Sector Público y del Procedimiento Administrativo Común</i> ..	217
1.1. <i>Sobre la oportunidad y conveniencia de vincular la aprobación de estas Leyes con el proceso de reforma de las Administraciones Públicas</i>	217
1.2. <i>El carácter escasamente innovador de estas Leyes en la materia que nos ocupa</i>	218
2. <i>El adelgazamiento del Sector Público estatal y su proyección refleja sobre la organización de la Administración General del Estado</i>	219
2.1. <i>Algunos movimientos inversos: la integración de órganos de la Administración General en la Administración Institucional del Estado</i>	220
2.2. <i>La creación de nuevos órganos por razón de simplificación de estructuras</i>	221
3. <i>Los instrumentos empleados para la realización de las reformas organizativas</i>	221
3.1. <i>Leyes y Reglamentos «de parcheo», junto a normas con fines específicamente racionalizadores o de reforma</i>	221
3.2. <i>Los Reglamentos organizativos; en particular, los Reales Decretos por los que se establecen la estructura orgánica de los órganos de la Administración General del Estado. La reforma a través de ellos del régimen jurídico de la contratación centralizada</i> ..	222
4. <i>La creación de estructuras organizativas «ad hoc» por Leyes aprobadas al margen de los procesos de reforma de la Administración del Estado</i>	224
5. <i>El Informe CORA como generador de una propia estructura organizativa para su elaboración y seguimiento</i>	224

	<i>Página</i>
IV. La reestructuración de las Administraciones autonómicas	225
1. <i>Las determinaciones del Informe CORA referidas a las Administraciones autonómicas y las potestades de autoorganización de las Comunidades Autónomas</i>	225
2. <i>Los procesos de reflexión sobre su propia organización administrativa llevados a cabo por algunas Comunidades Autónomas</i>	228
3. <i>Factores y filosofías presentes en las reformas de las Administraciones autonómicas</i>	229
4. <i>La reestructuración de las entidades del sector público autonómico y el debate acerca de la naturaleza y del contenido de las «funciones públicas»</i>	230
5. <i>La instrumentación técnica de los procesos de reforma de las Administraciones autonómicas</i>	232
5.1. <i>La dinámica de las Leyes de Reestructuración, de Racionalización o de Medidas para la Reforma de la Administración</i>	232
5.2. <i>El caso de los Decreto-Ley autonómicos no convalidados</i>	232
6. <i>Los procesos de concentración y simplificación de los órganos periféricos de las Administraciones autonómicas</i>	237
 CAPÍTULO 8	
EL EMPLEO PÚBLICO EN TIEMPOS DE CRISIS	239
JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR	
I. El empleo público en tiempos de crisis: Medidas sin reforma y actuaciones sin medida	239
II. Novedades en la comprensión del marco constitucional de la función pública	241
1. <i>Exprimiendo el título competencial «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.ª CE) en el ámbito de la Función Pública</i>	242
1.1. <i>La ampliación de la jornada laboral</i>	242
1.2. <i>La reducción de los permisos y vacaciones</i>	245

2.	<i>Sobre el alcance y eficacia de la legislación básica de Función Pública</i>	248
III.	Medidas en relación con las clases de personal	254
1.	<i>La reserva de funciones públicas a los funcionarios</i>	254
2.	<i>La adaptación del régimen jurídico laboral en el ámbito de las Administraciones Públicas</i>	257
3.	<i>Estabilidad v. Temporalidad</i>	263
IV.	La función pública del sector público institucional	265
1.	<i>Función Pública y descentralización funcional</i>	265
2.	<i>La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público y el personal de los entes institucionales</i>	270
V.	Derecho y gestión en la función pública	276
1.	<i>La creciente deslegalización del régimen jurídico de la Función Pública</i>	276
2.	<i>La «juridificación» de la gestión</i>	278
3.	<i>La profesionalización de la gestión</i>	282
4.	<i>De la gestión y dirección de recursos humanos a la necesidad de Políticas de Función Pública</i>	284

CAPÍTULO 9

DERECHOS FUNDAMENTALES Y ORGANIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

MANUEL RODRÍGUEZ PORTUGUÉS

I.	Introducción: La crisis económica, la irrupción de la transparencia y su inusitado influjo en materia de derechos fundamentales	285
II.	La ponderación entre transparencia y protección de datos en el artículo 15 LT	287
III.	La reserva de ley y el contenido esencial del derecho a la protección de datos personales	289
IV.	El Consejo de la Transparencia y del Buen Gobierno como Administración independiente y los órganos autonómicos equivalentes	290

V. Las funciones del Consejo: en particular, el valor de las «criterios de aplicación o interpretación uniforme» como «circulares normativas»	293
--	------------

CAPÍTULO 10

REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS LOCALES (Y OTRAS REFORMAS PENDIENTES)	297
---	------------

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR

I. ¿Es necesario seguir hablando de reformas?	297
II. La crisis de fondo: Déficit y deuda pública	300
III. La cooperación de las Administraciones locales (y de las restantes) a la reducción del gasto	305
1. <i>Los datos</i>	305
2. <i>Las vías orgánicas</i>	308
3. <i>Las reformas funcionales</i>	310
IV. Conclusión	316

CAPÍTULO 11

REFORMA Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA: BALANCE DE RESULTADOS AL HILO DE LA LEY 14/2013 DE RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO DE GALICIA	317
---	------------

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ

I. PLANTEAMIENTO GENERAL	317
II. REFORMA Y RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	321
1. <i>El marco estatal</i>	321
2. <i>El caso de Galicia</i>	324
2.1. La Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico: significado y principales medidas de reforma administrativa	324
2.2. En particular, el plan de racionalización de los entes instrumentales	328

III.	TRANSPARENCIA E IMPLANTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA: EL LEGISLADOR ANTE EL RETO DEL CAMBIO DE PARADIGMA	332
IV.	DIFICULTADES EN LA PRÁCTICA DE LA E-ADMINISTRACIÓN Y SOLUCIONES PROPUESTAS	337
V.	CONCLUSIONES	342