

Arenilla, M. (2010): “Reformas organizativas: perspectivas histórica y comparada”, en Sevilla, J. (Dir.) *La Reforma de la Administración General del Estado*, Madrid: LID, p. 157-201.

Jordi Sevilla *dirige una propuesta de reforma de la Administración General del Estado que proporcione un mejor servicio al ciudadano desde la apertura y la transparencia.*

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO





a^e
colección acción empresarial

UNA PROPUESTA DE REFORMA DE LA AGE







Coordinado por Jordi Sevilla

UNA PROPUESTA DE REFORMA
DE LA AGE



MADRID BARCELONA MÉXICO D.F. MONTERREY
NUEVA YORK LONDRES MUNICH





Comité Editorial de la colección de Acción Empresarial:

Tomás Alfaro, José Luis Álvarez, Ángel Cabrera, Salvador Carmona, Guillermo Cisneros,
Marcelino Elosua, Juan Fernández-Armesto, Ignacio Goirigolzarri, Luis Huete, María Josefa Peralta,
Pedro Navarro, Pedro Nueno, Jaime Requeijo, Carlos Rodríguez Braun y Susana Rodríguez Vidarte.

Colección Acción Empresarial

Editado por LID Editorial Empresarial, S.L.

Sopelana 22, 28023 Madrid, España

Tel. 913729003 - Fax 913728514

info@lideditorial.com

LIDEDITORIAL.COM

A member of **BPR** 
www.businesspublishersroundtable.com

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del *copyright*. Reservados todos los derechos, incluido el derecho de venta, alquiler, préstamo o cualquier otra forma de cesión del uso del ejemplar.

Editorial y patrocinadores respetan íntegramente los textos de los autores, sin que ello suponga compartir lo expresado en ellos.

© Joan Prats Català, Manuel Villoria, Rafael Jiménez Asensio, Lorena González Olivares, Juan Antonio Garde Roca, Manuel Arenilla Sáez y Jordi Sevilla 2010

© Jordi Sevilla 2010, de la introducción

© LID Editorial Empresarial 2010, de esta edición

Impreso en España / Printed in Spain

EAN-ISBN13: 978848356XXXX

Editora de la colección: Helena López-Casares

Edición y maquetación: Maite Rodríguez Jáñez

Fotografía de portada: XXXXX

Diseño de portada: El Laboratorio

Impresión: XXXX

Depósito legal: XXXXX-2010

Primera edición: junio de 2010



Índice

	Introducción	7
1	Derecho al buen gobierno, Joan Prats Català	15
	1. La posición singular de la AGE en el sistema administrativo estatal ...	15
	2. Desafíos de las Administraciones Públicas españolas hoy	16
	3. Lecciones para reformadores	23
	4. Identificando algunos rasgos estructurales que dificultan la eficiencia adaptativa	26
	5. Políticas de reforma/modernización administrativa desde la transición democrática	43
	6. Funciones y capacidades de la AGE que deberían fortalecerse en el contexto actual	50
	7. Más allá de la reforma y la modernización administrativa: las políticas de buena administración	60
2	Transparencia y participación, Manuel Villoria	75
	1. Instrumentos de transparencia	85
	2. Instrumentos de rendición de cuentas	94
	3. Instrumentos de participación	99
	4. Los marcos de integridad	102
	5. Algunas conclusiones	102
3	La Administración General del Estado en un Estado compuesto, Rafael Jiménez Asensio	103
	1. La Administración del Estado en la Constitución de 1978	105
	2. La distribución de competencias ejecutivas entre la AGE y las Administraciones de las comunidades autónomas	108

	3. La articulación del ejercicio competencial entre la AGE y las Administraciones de las comunidades autónomas	116
	4. Consideraciones finales	124
4	Evolución de la estructura y del gasto en la Administración General del Estado , Lorena González Olivares y Juan Antonio Garde Roca	127
	1. Introducción	127
	2. Estructura administrativa y de gobierno	128
	3. Evolución de las políticas de gasto público	141
	4. Algunas consideraciones	154
5	Reformas organizativas: perspectivas histórica y comparada , Manuel Arenilla Sáez	157
	1. Introducción	157
	2. Diagnóstico de las reformas orgánicas e intergubernamentales	158
	3. Escenarios, principios y criterios	186
	4. Consideraciones finales. Conclusiones	190
	5. Las propuestas en materia de organización	196
6	Una Administración General del Estado nueva y distinta , Jordi Sevilla	203
	1. La experiencia de tres años como ministro de la cosa	207
	2. La tarea pendiente: el derecho al buen gobierno	209
	3. Un Estatuto del Gobierno central: la AGE que necesitamos	218
	Notas	221

5

Reformas organizativas: perspectivas histórica y comparada

Manuel Arenilla Sáez

1. Introducción

Este capítulo va a abordar el diagnóstico de la organización del conjunto Gobierno-AGE a través de los distintos documentos y normas que han tratado de reformarlo en las dos últimas décadas. El capítulo concluye con una serie de propuestas ordenadas en distintos apartados que abarcan los diferentes ámbitos orgánicos de la AGE, haciendo hincapié en las derivadas de las relaciones intergubernamentales. Las propuestas se justifican a lo largo del texto y, específicamente, en el apartado 4.

La exposición sigue dos lógicas: la cronológica, en el apartado 2, que aborda las diversas reformas de la AGE y sus principales medidas, y a la que se acompaña un balance de las reformas orgánicas de los países de la OCDE en el período estudiado; y la temática, que trata las principales cuestiones organizativas, intergubernamentales y, en menor medida, de gobernanza de la AGE, que se pueden encontrar en la base del apartado 2 y, de forma más explícita, en los dos siguientes, es decir, el 3 y el 4.

Desde 1990, se han venido sucediendo una serie de documentos de reforma de la AGE, a los cuales se ha sumado un conjunto de normas orgánicas. En este capítulo se estudiarán sus propuestas, las principales normas, los principios y criterios en los que se basan y la posible existencia de una línea argumental común a todos ellos.

La finalidad del capítulo no es sólo descriptiva, sino que trata de responder de manera sumaria a una serie de preguntas que se han venido haciendo los estudiosos de la organización de la AGE desde la Transición. La primera de ellas es cuál es la función de la AGE en un Estado fuertemente descentralizado y en un contexto globalizado y de intensa competencia internacional. Vinculada a ella, aparece la cuestión de cuál es el diseño orgánico



más adecuado para afrontar estos retos y si la AGE debe ejercer el liderazgo sobre el conjunto de instituciones gubernamentales.

La estrategia que debe seguirse y el alcance de las reformas es otra de las cuestiones expuestas. Se trata de saber si las reformas deben alcanzar únicamente al conjunto del Gobierno-AGE o también a los otros niveles gubernamentales, de la estrategia de adaptación de la AGE a las comunidades autónomas y si las reformas orgánicas son la solución a los problemas de la AGE o existen otras alternativas.

La tercera cuestión se refiere al modo específico en que la AGE se relaciona con las comunidades autónomas y con el Gobierno local. Tiene transcendencia conocer qué tipo de estrategia, si existe, sigue y cuáles son los principales rasgos del sistema de relaciones intergubernamentales español.

El cuarto argumento se refiere al sustrato teórico de los procesos de reforma, con el fin de extraer los principios y criterios seguidos en cada caso. Resulta de interés conocer la relación entre estos y las soluciones orgánicas adoptadas en la AGE.

Las propuestas recogidas en el apartado 5 son la respuesta al diagnóstico realizado de la organización actual de la AGE. Toman como referencia los diversos estudios sobre la materia y las soluciones que diversos países de nuestro entorno han aportado a las cuestiones que aquí se plantean.

Este capítulo mostrará que el bloque Gobierno-AGE ha perdido peso y liderazgo en el entramado intergubernamental español y ha desarrollado en las últimas décadas una estrategia de supervivencia. Ésta se concreta en mantener su modelo de actuación, no modificar la situación de las relaciones intergubernamentales y resistirse a alterar su dimensión organizativa. El resultado es una estructura excesiva para sus funciones reales. Para realizar cambios profundos en la misma es preciso modificar la estrategia y los objetivos del bloque Gobierno-AGE y considerar ampliamente la gestión intergubernamental, lo que puede ayudar a superar la actual desconfianza entre los niveles territoriales. Esto le permitiría asumir el papel de liderazgo del sistema político-administrativo español con más eficacia que en la actualidad.

2. Diagnóstico de las reformas orgánicas e intergubernamentales

2.1. Las reformas de los Gobiernos centrales en los países de nuestro entorno

La revisión de las principales reformas organizativas de los Gobiernos centrales emprendidas en los países de la OCDE en las últimas décadas debe realizarse desde la cautela, ya que se trata de sistemas gubernamentales diferentes, con culturas propias y con modos de relación entre la Administración y el Gobierno respectivo muy distintos. Es necesario destacar esta precaución, aunque pudiera parecer más o menos evidente desde la óptica de las ciencias sociales, ya que con mucha frecuencia constatamos la elaboración de una serie de directrices o recetas genéricas en materia administrativa dictadas desde los organismos





internacionales, que se han adoptado desde planteamientos que resultan, como mínimo, cuestionables desde el punto de vista teórico. El principio aplicable en los estudios comparados de la Administración Pública y de sus reformas es el de la contingencia. Este principio significa que éstas dependen del territorio, la población, la riqueza, el nivel de desarrollo de un país determinado, de las condiciones históricas y del modo de producción económica, lo que hace que estén inseparablemente unidas a sus sociedades, como sucede con el Estado¹.

Las directrices en materia de organización propuestas por los diversos organismos y corrientes teóricas no prenden de igual manera en todos los sistemas políticos y administrativos, lo que suele deberse a que se adoptan desde una óptica cultural extraña a ellos². Nos encontramos en la actualidad con un panorama gubernamental diverso en lo organizativo, cuya razón esencial es la existencia de distintas culturas y dinámicas institucionales, tanto en lo político como en lo administrativo. No obstante, se pueden observar algunos rasgos comunes en las reformas realizadas en los últimos años en los Gobiernos centrales de nuestro ámbito más próximo, como el hecho de que la mayoría de los países de la OCDE tenga un Consejo de Ministros de 15 a 20 miembros, aunque su estructura difiera, en algunos casos, de manera sustancial.

Antes de entrar en los detalles de las reformas, es necesario señalar que el papel de los Gobiernos ha ganado peso y no ha disminuido. Puede extrañar esta afirmación habida cuenta de los amplios y generalizados procesos de privatización y descentralización que han tenido lugar en los países de la OCDE en las últimas tres décadas. Sin embargo, diversos estudios³ ya habían constatado la transformación del papel de los Gobiernos en organizaciones que vertebran numerosas redes público-privadas extendidas en diversos niveles gubernamentales, a través de las que recaba información y apoyo para la toma de decisiones y mediante las que transmiten sus iniciativas. Así, puede que en algunos países la dimensión de los Gobiernos haya disminuido, pero no se constata un retroceso del Estado y del poder público sino, en general, todo lo contrario⁴.

Al lado de las funciones comunes del Estado han surgido en las últimas décadas otras que tratan de controlar las fuerzas y las amenazas que pesan sobre el mundo y que la sociedad no puede asumir por sí misma: el poder de las ideologías y los extremismos de todo tipo; el poder de las fuerzas ocultas, como las redes de tráfico de drogas o las mafias; los poderes que surgen de posdescubrimientos científicos; los poderes económicos y financieros que desean un «gallinero con total libertad»⁵. A estas funciones hay que añadir las políticas de competencia, la negociación de los intereses estatales en organismos supranacionales y en las regulaciones globales⁶. También es necesario un Estado fuerte para habilitar a los ciudadanos para que asuman más poder, con el fin de incrementar sus oportunidades de implicación en los asuntos públicos, para que se corresponsabilicen con el Estado en la búsqueda de su propio bienestar y para que presionen a las instituciones públicas a fin de que rindan cuentas⁷.

Las distintas reformas producidas en las dos últimas décadas han partido del diagnóstico de evidenciar que los Gobiernos y sus Administraciones se orientan, en primer lugar, a proteger sus intereses, por lo que tienden a organizarse más en torno a las necesidades y estructuras de quienes proveen los servicios que a las de quienes los reciben⁸. También se ha podido constatar en algunos países, como el nuestro, una importante apropiación del





espacio de la política por la burocracia y los grupos de presión⁹. Se está lejos todavía de gobernar no para quienes trabajan en la Administración, sino para la gente de a pie, para el consumidor, para el ciudadano¹⁰.

Algunos ejemplos simples de las consecuencias de la situación anterior los encontramos en el horario de atención al público, la localización física de las instituciones, los requerimientos formales e informativos que se exigen al ciudadano o la opacidad informativa¹¹. El resultado es un Estado lejano, hipertrofiado muchas veces en su centro o sus centros –si se trata de un sistema federal o similar–, que suele obedecer con frecuencia más a una lógica administrativa que a un análisis preciso de las misiones que hay que desempeñar¹² o de las necesidades del ciudadano.

La iniciativa de las reformas de las estructuras de los Gobiernos centrales y de su Administración en las últimas décadas responde a causas políticas, organizativas, de descentralización y de cambio de perspectiva teórica. El enfoque dominante en las reformas es la adopción de planteamientos ideológicos derivados de la nueva gestión pública que predicen el predominio del mercado y la necesidad de separar la gestión de la política. En los procesos de reforma han proliferado los organismos independientes, reguladores, evaluadores, fiscalizadores o de control y las agencias financiadas con fondos públicos que adoptan los modos de gestión y los principios privados. Estos nuevos organismos conviven con las viejas estructuras matrices de las que proceden y con las que no es infrecuente que se solapen. La consecuencia es un proceso de sedimentación institucional¹³.

Los cambios organizativos suelen mostrar una voluntad política más o menos nominal de transformar la cultura administrativa existente, aunque no suelen aplicar una visión sistémica ni abordan de una manera integral todos los medios implicados en los procesos de reforma. Éstos pocas veces son concebidos como una verdadera política de modernización que responda a una estrategia política firme y que cuente con numerosos apoyos intra y extra organizativos para que las reformas fructifiquen¹⁴. Una política de modernización requiere de algo más que crear comisiones de expertos, publicar libros blancos o aprobar normas.

La reorganización administrativa suele ser un recurso bastante utilizado para no afrontar problemas complejos que requieren la combinación de numerosos medios y apoyos, que van más allá de un mero cambio organizativo. Las reformas de las estructuras gubernamentales aparecen en ocasiones como una solución cuando se desea eludir la adopción de decisiones políticas difíciles. En otros casos, se trata de diferenciarse del Gobierno predecesor. Cuando las motivaciones son de este tipo, los beneficios políticos de la reorganización se producen al comienzo, mientras que el coste real surge con posterioridad. Si la reorganización afecta de manera importante a la estructura de recursos humanos, puede incrementar su inseguridad, desviar su atención de los asuntos inmediatos, producir costes significativos de tiempo para asentar la nueva estructura, perderse en la memoria colectiva, las redes de contacto y los valores organizativos¹⁵.

Las reformas de las estructuras pueden responder a la necesidad de adaptar la organización a nuevos problemas y demandas sociales y a una mayor exigencia ciudadana de los servicios públicos. Esto conlleva una gran fragmentación orgánica y conduce en muchas ocasiones a la pérdida de control político sobre los nuevos organismos, agencias o entes





que surgen impulsados por la creencia de su mayor eficiencia y que en muchos países gestionan más del 50% del presupuesto y empleo públicos. Esta tendencia es probable que se intensifique, ya que se ha convertido en un arma de persuasión del Gobierno¹⁶, junto con la creación de novísimos ministerios.

En otros casos, las reformas se orientan a incrementar la relevancia organizativa de una política. El establecimiento de nuevas prioridades políticas se consolida mediante la elevación del rango organizativo de una política, como ha sucedido en los casos de igualdad, cooperación, sociedad de la información o medio ambiente. No es infrecuente que los titulares de los nuevos órganos, como ministerios o secretarías de Estado, tengan poco peso político para movilizar recursos y apoyos, incluso dentro del propio Gobierno¹⁷.

Por último, los procesos de descentralización territorial implican un nuevo papel político de los órganos centrales del Estado y la consiguiente adaptación organizativa a dicho papel. Suele suceder que las causas que existen para efectuar la adaptación a la nueva situación están más claras que el modo de hacerlo, lo que puede conducir a mantener por inercia el viejo aparato al que se le añaden nuevos organismos de relaciones intergubernamentales, aunque esto no conlleva un cambio automático de la cultura política y administrativa.

Además de estas causas principales, podemos encontrar otras que no hay que descartar en los procesos reformadores¹⁸: ineficacia en el reparto de los recursos; necesidades burocráticas; globalización económica; competitividad nacional; competencia internacional; ahorro de recursos y mejora de la capacitación pública; ajuste del poder entre los actores, o la adopción de procesos de reforma por moda.

Las numerosas reformas organizativas acometidas en los países de la OCDE¹⁹ han arrojado una serie de enseñanzas que han de tomarse en un sentido general, dada la diversidad de los sistemas político-administrativos que representan aquéllas. En primer lugar, los problemas detectados de funcionamiento de las instituciones públicas no siempre se solucionan con reformas organizativas, ya que éstas no conllevan de manera necesaria cambios directivos o de gestión. Por ello es necesario considerar, entre otros, los siguientes aspectos: los costes directos e indirectos de una forma detallada; establecer las condiciones de creación de nuevos organismos y determinar sistemas de control al efecto; mejorar los procesos de adopción de decisiones, el liderazgo, la gestión del rendimiento, la responsabilidad y el control.

En segundo término, la existencia de una cultura institucional del conjunto del Gobierno y de los organismos y entes de la Administración constituye un factor esencial a la hora de implantar procesos de cambio organizativo. Como se ha señalado antes, no es posible importar de forma automática soluciones provenientes de otros sistemas político-administrativos, aunque parezcan cercanos.

El tercer grupo de enseñanzas es de índole organizativa. La dimensión orgánica de los ministerios debe depender de sus funciones, del marco institucional establecido, de la cultura institucional y de las metas gubernamentales que se persiguen. Además, hay que considerar que la fragmentación organizativa, las nuevas formas organizativas y los diversos procesos que relacionan a agencias, entes y organismos con la Administración matriz debilita el control parlamentario y político en general e impiden la obtención de una





imagen clara de cómo está funcionando el sistema. El modelo generalizado de agencias en el sector público ha tenido éxito en aquellos países en los que la cultura política y administrativa era la adecuada. En otros, como en España, el modelo de agencias choca con una cultura poco orientada a los resultados y a la rendición de cuentas y sí a la fragmentación y a la creación de compartimentos estancos y opacos.

Las enseñanzas anteriores muestran que las reformas destinadas a modificar el diseño del conjunto orgánico del Gobierno deben contemplarlo en su totalidad y de una forma integrada con la Administración, lo que implica el planteamiento de una estrategia sistémica que incluya el diagnóstico y las soluciones y, primordialmente, los medios implicados en ellas. Así, además del diseño orgánico, hay que considerar en interrelación con él los recursos humanos, el factor presupuestario y financiero, el factor de los procedimientos de gestión y los sistemas y las tecnologías de la información. La falta de éxito en muchos procesos de reforma se debe sobre todo a la no consideración debida de estos aspectos y a un escaso liderazgo político.

Podemos concluir que es necesario prestar mucha más atención al factor del diseño orgánico gubernamental, para lo que es preciso abordarlo desde una perspectiva integral que considere a la Administración Pública, a sus medios, a su cultura y a los efectos que van a tener los cambios que se pretenden introducir en la prestación de los servicios y en la atención al ciudadano. Finalmente, la experiencia comparada²⁰ muestra que son los valores, la competencia, el conocimiento y la memoria colectiva de las organizaciones los que van a determinar la viabilidad y el éxito de las reformas gubernamentales y administrativas.

2.2. Las reformas orgánicas del conjunto Gobierno-AGE

En las dos últimas décadas, se han ido sucediendo en España distintas propuestas y reformas del diseño del Gobierno y la AGE, llevadas a cabo por los distintos Gobiernos. Hay varias cuestiones que cabe destacar en este proceso reformador: en primer lugar, los fundamentos de las propuestas y reformas parten del documento *Reflexiones para la modernización del Estado* elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) en 1990, primer intento de integrar en un proceso reformador los medios que intervienen en la Administración; en segundo, la escasa reflexión científica sobre dicho proceso, que cuando se ha producido se ha concretado en la realización de exégesis de las normas aprobadas; en tercer lugar, el predominio del enfoque jurídico al abordar el proceso y proponer soluciones; en cuarto, las reformas sugeridas o implantadas no son integrales, pues no abarcan al conjunto Gobierno-Administración Pública; asimismo, no existe ninguna propuesta clara que adapte la nueva realidad del Gobierno y la AGE al intensísimo proceso de transferencias a las comunidades autónomas, más allá de la simbólica desaparición de la figura histórica del gobernador civil y de la supresión de algunos órganos administrativos; finalmente, las llamadas al desempeño de nuevas funciones de la AGE en el Estado de las autonomías no se concretan en la incorporación de nuevas capacidades administrativas y sí en la justificación de la estructura previa a las transferencias.

Tras dos décadas de reflexiones y propuestas, el resultado más visible en el cambio organizativo del bloque Gobierno-AGE es la aprobación de dos leyes a finales de los noventa: la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración





General del Estado (LOFAGE) y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. A la primera corresponde la supresión de los gobernadores civiles y su sustitución por figuras profesionales de confianza política, mientras que el logro más significativo de la segunda es mantener la no consideración de los secretarios de Estado como miembros del Gobierno. No aparecen en ninguna de las dos leyes medidas de adaptación de la estructura estatal al proceso de transferencias a las comunidades autónomas, salvo el reagrupamiento incompleto de la Administración periférica del Estado en las Delegaciones del Gobierno.

2.2.1. Los antecedentes inmediatos

Los años posteriores a la reinstauración de la democracia en España conocen la adaptación de las estructuras del Gobierno y de la AGE al nuevo régimen político y a la aprobación de la Constitución Española de 1978²¹. A pesar de la intención de realizar una reforma integral de la Administración Pública, lo cierto es que las medidas son de carácter parcial, como el Decreto 1558/1977, de 4 de julio, que reestructura en profundidad la planta central, crea la figura del secretario de Estado e introduce lo que posteriormente serían los módulos administrativos, pero que deja de lado la Administración periférica e institucional, los procedimientos y los funcionarios públicos. De esta fecha arranca la colisión, que llega hasta nuestros días, entre la nueva figura y la del subsecretario.

La regulación de la Administración institucional se produce en la Ley General Presupuestaria de 1977, cuya clasificación se mantiene prácticamente durante dos décadas: organismos autónomos administrativos y comerciales; sociedades estatales de carácter mercantil; entidades de Derecho público que por la ley ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico privado, y demás entes públicos que se rigen por su normativa específica. Por otra parte, el Decreto 1558/1977 se consolida en la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración central del Estado, que diseña una planta central que llega hasta nuestros días, a pesar de su carácter provisional y parcial. Esta ley crea la figura del secretario general y refuerza la Comisión General de Subsecretarios como órgano preparatorio del Consejo de Ministros.

A la función pública española le llega su pospuesta y urgente reforma en 1984, bajo la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la función pública, que convive de manera parcial con la de 1963 y que se completa con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Durante 23 años se mantuvo su provisionalidad, aunque periódicamente modificada, que no alteró en sustancia el modelo burocrático de la regulación del personal y que, en gran parte, es igualmente respetado en la reforma de 2007. No obstante, hay que destacar que ambas normas introdujeron los elementos clave de la cultura administrativa actual, en especial, la carrera administrativa basada en el desempeño de puestos de trabajo y la separación entre actividades públicas y privadas.

La conclusión de estos años es que los procesos reformadores iniciados son parciales, poco sistemáticos y se agotan con la publicación de las normas que los regulan²². También es posible extraer otra enseñanza: para que una norma de carácter orgánico perdure en el tiempo lo mejor es declararla provisional. Esto muestra una escasa visión estratégica de la reforma de la AGE.





2.2.2. La etapa 1986-1996

Como se ha señalado, el punto de partida de las reformas y propuestas emprendidas en las dos últimas décadas es la documentación publicada en 1990, después de un proceso de reflexión sobre la modernización del Estado que se inicia en 1986 y que se interrumpe en 1993. Esta documentación estaba compuesta por el que se puede considerar libro blanco *Reflexiones para la modernización del Estado*²³, de 1990, el estudio Delphi *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*²⁴, del mismo año, y el estudio *La modernización de la Administración del Estado. Los servicios comunes*²⁵, de 1991. Estos textos fueron editados por el MAP y se acompañaron de amplios debates, reuniones y foros en 1991.

En paralelo a estas reflexiones, se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria en 1988 y en la reforma que abre se crean una serie de centros de coste con el fin de vincular el presupuesto y la consecución objetivos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los países de nuestro entorno, el Ministerio de Economía y Hacienda no estableció indicadores de resultados, lo que hubiera posibilitado un cambio de cultura y una orientación hacia la eficiencia. Así, se puede afirmar que la introducción de la gestión por resultados se ha realizado fundamentalmente en las reformas españolas a través del rediseño organizativo de la Administración institucional, cuyo ejemplo más reciente es la Ley de Agencias de 2006, y no a través de la innovación de los procedimientos de gestión o de la introducción de una administración por objetivos²⁶.

El diagnóstico del conjunto orgánico Gobierno-Administración Pública arrojaba las siguientes notas respecto a la organización gubernamental²⁷:

- El impacto producido por la transferencia de servicios a las comunidades autónomas no ha tenido un reflejo organizativo suficiente en la organización ministerial.
- La organización no está estructurada en áreas funcionales.
- El departamento ministerial resulta inadecuado como unidad administrativa, ya que hay que distinguir entre el concepto de cartera y de unidades organizativas.
- Existe una uniformidad estructural con independencia de las funciones que haya que desarrollar.
- Se mantienen en el organigrama de los departamentos unidades que han perdido una parte significativa de las funciones y los cometidos que desempeñaban con anterioridad al proceso de transferencias.
- Se produce una confusión entre los órganos de línea y los de staff, que actúan como si tuvieran responsabilidad de gestión directa.
- Hay una insuficiente definición organizativa y funcional en las unidades situadas por debajo de la subdirección general.
- Se produce una disparidad entre la estructura teórica de las unidades y la que existe en la realidad, sin que se hayan producido los ajustes necesarios.



Este diagnóstico, plenamente vigente en la actualidad, destacaba también el poco desarrollo de la función de organización, la escasa formulación de objetivos y acciones que debían satisfacer las distintas unidades y la débil cultura organizativa²⁸. En este sentido, el Ministerio de Economía y Hacienda, al no introducir una administración por objetivos y los consecuentes indicadores de resultados para el conjunto de la Administración, marcaba los límites y las carencias de la reforma emprendida por el MAP, que era mucho más débil que aquél para establecerla. Como tantas veces ha sucedido en los procesos reformadores en la historia de la AGE, el Ministerio de Hacienda es quien marca el alcance y los límites de las reformas, lo que no quiere decir que renuncie a introducir en su organización algunos principios e instrumentos que no aprueba para la generalidad de la Administración, como hizo con la creación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en 1990.

El elemento central sobre el que pivotaban las reflexiones para la modernización era el de los servicios comunes de los ministerios, integrados en las subsecretarías y otras unidades que desarrollan algunas de sus funciones, sobre todo de mantenimiento, de los grandes organismos. Estos servicios comunes mostraban una escasa programación estratégica, una gran heterogeneidad y una mezcla de funciones de ejecución y de mantenimiento. Además, se observaba que su actividad era rígida y de carácter reactivo, debido a la escasa conexión con las unidades de línea. Por último, por lo que respecta a la Administración periférica del Estado, se constataba la falta de modelo al no definirse su papel como coordinadora o como gestora de la actividad de la AGE en el territorio²⁹. Los problemas detectados en los servicios comunes no eran sino las consecuencias de su permanencia inalterable, a pesar de que la AGE se había desprendido de una parte importante de sus competencias de ejecución. Al no adaptarse el conjunto de la Administración al proceso de transferencias, los problemas de los servicios comunes pervivirán hasta hoy.

El diagnóstico finalizaba con la expresión de dos debilidades principales del modelo funcional y orgánico³⁰:

- Insuficiente programación de los servicios comunes. Su tarea habitual se centraba en la tramitación y no en el cumplimiento de objetivos y metas, por lo que llegaban a considerarse un fin en sí mismos al no existir una suficiente filosofía de servicio. Además, se detectaba la concurrencia y el solapamiento de los distintos servicios comunes existentes en un departamento.
- Ausencia de una visión sistémica de los servicios comunes de la AGE, lo que producía su insuficiente vertebración. Dichos servicios no prestaban unos servicios integrales y tenían una imagen fragmentada e incompleta de los servicios operativos, a los que prestaban servicios, y de sus necesidades. Por otra parte, no se encontraban bien definidas las conexiones entre los responsables de los servicios comunes y los interlocutores ubicados en las unidades operativas.

El proceso de reflexión y de debate culminó en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 15 de noviembre de 1991, que fue respaldado por el Acuerdo Administración-sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo, de 16 de noviembre de 1991. El subsiguiente Plan de Modernización de la Administración del Estado fue aprobado en 1992 y contenía 204 proyectos, una Comisión de Análisis y Evaluación, creada por el citado acuerdo del Consejo de Ministros, con el correspondiente apoyo técnico, así como con comisiones de seguimiento en cada ministerio. Otro logro del proceso es la



creación del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, que sigue el enfoque de la calidad, y la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, de contenido científico y técnico, adscrita al INAP. Sin embargo, los proyectos de mejora experimentaron una rebaja en el nivel de profundidad respecto a los documentos originales y la ejecución del plan fue muy escasa³¹. Las razones hay que buscarlas en que este no contaba con el impulso político suficiente para afectar al sistema competencial en las áreas de presupuestación y de planificación-ordenación de los recursos humanos. Como en tantas ocasiones antes y después, las resistencias del aparato burocrático y los conflictos entre departamentos, especialmente entre Administraciones Públicas y Hacienda, impidieron el cambio de la cultura burocrática y la búsqueda de un nuevo equilibrio interno de la AGE.

El legado organizativo de este período será la reflexión y las propuestas sobre los servicios comunes de la AGE y el establecimiento de las bases del debate gerencial que, con altibajos y algunos resultados positivos, llega hasta nuestros días. También hay que incluir entre las aportaciones la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), fruto del proceso reformador originado por el documento *Reflexiones* y concretado en el Plan de Modernización. Esta ley aborda la relación entre Administraciones Públicas desde el punto de vista del reparto competencial y desde el principio de cooperación que concreta en una serie de instrumentos que van desde las conferencias sectoriales y los convenios hasta los protocolos de actuación. En su exposición de motivos se propone la simplificación de estructuras para todas las Administraciones Públicas como resultado de los procesos de modernización, que no han tenido un éxito excesivo. No hay, por tanto, intención en el legislador de vincular la reforma organizativa de la AGE a los procesos de transferencias, en un momento en el que se acababan de aprobar los Acuerdos Autonómicos de 1992, considerados entonces como el cierre del sistema autonómico.

Esta etapa coincide con la finalización de la primera fase de transferencias a las comunidades autónomas de vía lenta y de vía rápida. Esta diferente velocidad justificó que la AGE no se plantease una profunda adecuación a la nueva realidad y su presencia en el territorio. En las diez comunidades autónomas con menor nivel competencial, los servicios y las prestaciones de la AGE apenas cambiaron y, en las demás, a pesar de las transferencias en educación, sanidad o, en su caso, de policía o justicia, se mantuvo una estructura prácticamente inalterada. El principio dispositivo constitucional se toma como justificación de inamovilidad estructural y funcional para la AGE. Esta solución se reforzará con la necesidad de desempeñar las nuevas funciones de la AGE en el Estado de las autonomías, para las que se cuenta con una proporción baja de funcionarios directivos y predirectivos y unas estructuras excesivamente verticales. Las nuevas funciones apenas se han precisado y desarrollado hasta la fecha, más allá de la creación del importante aparato burocrático de apoyo a las conferencias sectoriales, a las comisiones de transferencias reconvertidas en comisiones bilaterales, y a otros órganos intergubernamentales, y de la justificación de las unidades previas a las transferencias. Como en tantas ocasiones sucede en la cultura burocrática, el órgano crea la función.

La fuerte presencia territorial y la existencia de unos órganos centrales crecientes y cada vez más fragmentados, como se puede ver en otros capítulos de este libro, funcionaron como material expansivo frente a las nacientes comunidades autónomas. Éstas necesitaban afirmarse en su territorio, mientras la AGE se resistía a desprenderse de su aparato central





y periférico de presencia territorial. En esta tensión tuvieron mucho que ver los cuerpos superiores del Estado, cuya presencia es meramente testimonial y voluntaria en las transferencias autonómicas³². En ocasiones ha podido parecer que la AGE se ha comportado como si tuviese la esperanza de que el proceso autonómico fuera reversible, al menos parcialmente, para lo que ha mantenido un aparato organizativo no justificado. A esto hay que añadir unas transferencias cicateras en cuanto a medios, muy en especial por lo se refiere a personal cualificado, que permiten un ingente número de subvenciones finalistas o condicionadas con origen en la AGE.

Los factores anteriores dieron como resultado una alta conflictividad competencial y la construcción de un discurso territorial que perdura hasta hoy. Éste, en sus manifestaciones extremas, se basa, por un lado, en el victimismo de los partidos nacionalistas que se ha convertido en un referente simbólico rentable y que se ha extendido de forma variable a todos los Gobiernos autonómicos y, por otro, en la desconfianza más o menos explícita de la AGE ante el proceso autonómico, lo que explica su resistencia a otorgar el protagonismo en el territorio a las comunidades autónomas. La permanencia del discurso territorial en las últimas décadas con pocas variaciones permite afirmar que todos los actores intergubernamentales españoles ganan manteniendo sus posturas.

A partir de los Acuerdos Autonómicos de 1992, se plantea un mapa competencial uniforme, con independencia de la vía de acceso a la autonomía en la que se encuentre cada región o nacionalidad³³. Dicho mapa no se cerrará hasta comenzado el nuevo siglo. Se aplica la lógica estatal de cultura centralista, que prefiere la relación con unidades uniformes y homogéneas, más que, como pudiera parecer, la lógica federal. Lejos de aplacar las tensiones del sistema, la uniformidad de los Acuerdos Autonómicos de 1992 las avivó, ya que el modelo resultante, al homogeneizar a regiones y nacionalidades, suscita el agravio de éstas al considerar que no vale lo mismo la cuantía competencial que el hecho diferencial³⁴. Éste se justifica en el mantenimiento de diversas categorías de comunidades autónomas.

Nada de esto encontramos en el documento *Reflexiones para la modernización del Estado* ni en los demás textos que lo acompañaron, aunque sea el escenario implícito en el que se mueve. El texto prevé formalmente la necesidad de adaptar la AGE a los cambios experimentados por la primera fase de las transferencias a las comunidades autónomas, pero las medidas que propone en este sentido son escasas y, además, no se llevan a cabo. Queda del documento su preocupación real de adaptar la organización administrativa a un modelo funcional más eficiente, en la línea de las corrientes del tipo de la nueva gestión pública, como se puede comprobar en las propuestas de reforma realizadas. Esta será la línea que se emprenderá hasta nuestros días: una preocupación más o menos convincente por la eficiencia, la calidad o la excelencia, la no modificación de las relaciones intergubernamentales y la no alteración de la estructura del Gobierno y de la AGE, ni en sus funciones ni en su volumen orgánico.

2.2.3. La etapa 1996-2004

a) El diagnóstico de partida

El tiempo pasado desde 1990 hasta el final de esta etapa hizo que la AGE presentase un perfil más regulador que gestor, más supervisor que controlador y más coordinador y





cooperador que ejecutor, debido esencialmente al cierre de las grandes transferencias a las comunidades autónomas³⁵. Sin embargo, esto no significa que se produjera una revisión profunda de las estructuras internas de los ministerios para adecuarse a sus competencias reales y a sus nuevas funciones de planificación, inspección, regulación, control, evaluación y formación de la voluntad estatal, ni que éstas se definieran con claridad, ni que, al final, se reestructurase la fuertemente transferida Administración periférica del Estado.

El esfuerzo de la etapa 1996-2004 se concretó en la simplificación de las estructuras de los departamentos ministeriales, en la reducción de la conflictividad con las comunidades autónomas mediante el fortalecimiento de los órganos de cooperación y en la generalización de una cultura de economía organizativa a la hora de abordar procesos de reorganización, aunque con resultados desiguales. El balance fue la reducción de 86 altos cargos y 119 subdirectores generales durante la etapa, debido sobre todo a la aplicación de la LOFAGE³⁶. Hay que señalar que una buena parte de la reducción de los cargos políticos se derivó de la supresión de los gobiernos civiles y que, a la vez, el período es rico en creación de fundaciones, consorcios y Administraciones independientes, no incluidos todos habitualmente en el cómputo. A este balance hay que añadir la reducción apreciable de los conflictos entre el Gobierno y las comunidades autónomas.

El documento elaborado en 1990 por el MAP también es el referente de la etapa que se comenta, aunque al diagnóstico inicial hay que añadir una serie de elementos que fueron apareciendo en la literatura y en los diversos informes internos de la Administración.

El primer elemento hace referencia al efecto de las secretarías de Estado en la organización administrativa. Para algunos autores, su multiplicación ha sido la causa principal de la tendencia inflacionista de altos cargos en la Administración³⁷. Entre los efectos de su generalización se encuentra la degradación de las subsecretarías, en especial, y de las direcciones generales. Además, los secretarios de Estado carecen de un perfil homogéneo, ya que los hay con unas competencias marcadamente técnicas y otros más políticas³⁸.

El segundo elemento que cabe destacar se refiere a la relación entre los ministerios matrices y los organismos públicos. Se observaba una excesiva tutela por parte del ministerio de adscripción que ponía en entredicho su autonomía, una ausencia de mecanismos de gestión adaptados a las necesidades de cada organismo, así como la casi inexistencia de un sistema de gestión por objetivos³⁹. Hay que hacer notar que este diagnóstico se producía siete años después de la entrada en vigor de la LOFAGE, lo que nos muestra la dificultad de implantar los principios que la inspiraron y que, sólo en parte, tienen que ver con los aspectos normativos.

El paso del tiempo había agravado algunas de las disfunciones detectadas en 1990, ya que apenas se había actuado en el conglomerado Gobierno-AGE a pesar del notable incremento de transferencias realizadas desde esa fecha, que se puede medir en el hecho de que entre 1987 y 1996 el presupuesto consolidado de las comunidades autónomas había pasado de 11.900 millones de euros a 43.800 millones.

El período que se abre en 1996 supuso el traspaso final de las competencias prestacionales más importantes, por lo que debió ser el momento de desarrollar una estrategia de adaptación de dicho conglomerado a una realidad ya consolidada e irreversible. Durante



el período 1996- 2004 el presupuesto consolidado de las comunidades autónomas pasará de 43.800 a 102.740 millones de euros⁴⁰. Por lo que respecta al personal, la AGE pasó en ese mismo período de 608.926 efectivos a 225.834, lo que representa una disminución del 62,9%⁴¹. La respuesta a las transferencias se centró principalmente en la supresión de los gobiernos civiles y de algunos organismos como resultado de la aprobación de la LOFAGE, pero sin abordar la reforma de los servicios centrales de los ministerios.

No existe de nuevo en esta etapa una estrategia territorial para la AGE, salvo la que proviene de los acuerdos parlamentarios con las fuerzas políticas nacionalistas cuando son necesarios para la estabilidad del Gobierno. Los Acuerdos de 1992 y las reformas estatutarias de segunda generación que comienzan a partir de 1997, aunque no se formalicen en un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, conducen a la pérdida del predominio de la AGE en el territorio en las diez comunidades que faltaban por recibir las competencias plenas.

La reforma de la AGE se contempla, como en 1990, fundamentalmente desde la introducción de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión pública, a las que ahora acompaña la calidad. Todo ello se enmarca en la recepción adaptada a la cultura burocrática, que no se ve alterada en lo esencial, de la nueva gestión pública. Se puede concluir que no hay en el período un documento oficial que plantee una reestructuración efectiva a la baja de la AGE para adaptarse a la realidad del Estado de las autonomías. Mientras tanto, en diversos países de nuestro entorno como en Francia⁴², se inician procesos de reducción de su Administración central, especialmente de la presente en el territorio, o en otros, como en Reino Unido⁴³, se profundiza en el enfoque de gobernanza sin renunciar a los logros de la nueva gestión pública.

b) La LOFAGE y la Ley del Gobierno

Diez años después del comienzo de la anterior etapa, se produce la aprobación de dos propuestas normativas que tienen su origen en la legislatura 1993-1996. Se trata de la LOFAGE y de la Ley del Gobierno, ambas de 1997. Las dos satisfacen la previsión contenida en la disposición adicional quinta de Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado y que, junto con la LRJPAC, revisan la organización y el funcionamiento de la AGE que estaba basada en la normativa de finales de los años cincuenta, la gran etapa reformadora de la Administración española del siglo XX y precedente inmediato de la que se comenta.

Hay que hacer notar que el retraso en la aprobación de la Ley del Gobierno y de la LOFAGE se debe a la situación política de la legislatura anterior y a la necesidad de conseguir apoyos para un Gobierno que se encontraba en minoría parlamentaria. En cualquier caso, los textos finalmente aprobados por el Gobierno de la legislatura 1996-2000 no difieren en lo sustancial de las propuestas iniciales. Las razones hay que encontrarlas en que el nuevo Gobierno conservador seguía necesitando apoyos parlamentarios de los grupos nacionalistas; en que el nuevo equipo político del MAP había negociado con el Gobierno anterior ambas leyes, y en el mantenimiento del equipo redactor de las normas formado por burócratas del MAP.

La LOFAGE responde formalmente, como queda recogido en el apartado VI de su exposición de motivos, a «la necesidad de acometer procesos de supresión y simplificación

administrativa, evidente desde una perspectiva organizativa general», la cual «viene impuesta por la realidad del Estado autonómico». Es decir, parte del mismo diagnóstico que el documento *Reflexiones para la modernización del Estado* de 1990, agravado por el paso del tiempo y por la inminente apertura de la fase final de traspaso de la educación y la sanidad a las comunidades autónomas que todavía no las habían recibido⁴⁴. La nueva ley centra la simplificación en el ajuste de la «estructura administrativa de la Administración periférica del Estado al modelo autonómico», en la supresión de organismos públicos y de direcciones generales. Por lo que respecta a los segundos, se pasa de 141 en 1996 a 135 en 1999⁴⁵. Por lo que se refiere a las direcciones generales, su número en 1996 era de 317 y en 1999 de 206⁴⁶.

La LOFAGE es deudora de la corriente doctrinal de finales de los años ochenta y principios de los noventa de la Administración única o común, cuyo origen se encuentra en la Xunta de Galicia, que postula que el protagonismo administrativo en el territorio autonómico debe tenerlo la Administración autonómica. El vigente Estatuto de Cataluña recoge el principio en su disposición adicional sexta al declarar que la Generalitat será la Administración ordinaria del Estado en Cataluña. El fruto relevante de este planteamiento es la supresión de la histórica figura del gobernador civil y su sustitución por un funcionario nombrado a nivel político, el subdelegado del Gobierno, nombrado por el delegado del Gobierno en la comunidad autónoma, de quien dependen orgánicamente. Esta sustitución era una reivindicación de los partidos nacionalistas, en especial de los catalanes, desde la transición democrática. En la práctica, lo que se produce es un cambio de denominación en la titularidad de la representación del Estado en la provincia y la supresión formal del carácter político del titular. Lo cual no es cierto, pues la realidad demuestra lo contrario. Son delegados políticos, sin la carga simbólica del gobernador, lo que empeora en realidad su capacidad de acción. La supresión de los gobernadores civiles no afectó en la práctica al volumen orgánico de la Administración periférica del Estado, a pesar de la reestructuración realizada en 1997.

Junto al objetivo anterior, encontramos otra serie de metas relacionadas con la nueva organización del bloque Gobierno-AGE. Así, se fortalece la posición central del delegado del Gobierno, al que corresponde la coordinación de la Administración periférica y del que dependen los subdelegados⁴⁷. No obstante, en esta ocasión tampoco el delegado del Gobierno logra ser el jefe de toda la Administración periférica del Estado en su comunidad autónoma, ya que no se integran en las Delegaciones del Gobierno, principalmente, ni las entidades gestoras de la Seguridad Social, ni la AEAT, previéndose, además, la existencia de otros servicios no integrados. Se sigue, de esta manera, una tradición que se inicia en la etapa contemporánea con la creación de los subdelegados de Fomento en 1833 y que supone que nunca ha existido un único representante del Gobierno en la provincia y ahora tampoco en la comunidad autónoma.

Otra cuestión de importancia en torno a la figura del delegado del Gobierno es su dependencia. La LOFAGE establece una múltiple dependencia: una directa de la Presidencia del Gobierno; otra del ministro de Administraciones Públicas, al que le corresponde dictar las instrucciones precisas para la correcta coordinación de la AGE en el territorio; otra del ministro del Interior, en el ámbito de las competencias del Estado en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana; «todo ello se entiende sin perjuicio de la competencia de los demás ministros para dictar las instrucciones relativas a sus respectivas áreas



de responsabilidad» (art. 22.1). En la actualidad, al desaparecer el MAP, las atribuciones sobre la Administración periférica las ha asumido el Ministerio de la Presidencia, aunque el de Política Territorial mantiene las relaciones institucionales de la Administración periférica del Estado con las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de autonomía, lo que a buen seguro no dejará de plantear más de un conflicto entre ambos ministerios.

La LOFAGE no logra la integración completa de la Administración periférica bajo una sola autoridad en la provincia y en la comunidad autónoma, como tampoco lo logra en el caso de la Administración exterior⁴⁸. Esto es debido a la falta de coordinación histórica en el complejo Gobierno-AGE, ya que no existe un órgano, al margen del Consejo de Ministros y la Comisión General de secretarios de Estado y subsecretarios, que realice una función integradora de las políticas del Gobierno. Si no hay una coordinación efectiva y estable en el centro, difícilmente puede haberla en la periferia y en la Administración exterior. La cuádruple dependencia de los delegados del Gobierno muestra la falta de coordinación en el Gobierno y la fortaleza histórica del Ministerio de Hacienda en el territorio, al que se han sumado el Ministerio del Interior y las entidades de la Seguridad Social.

La LOFAGE se suma a los numerosos intentos sucedidos a lo largo de los casi dos últimos siglos de integrar la AGE en el territorio. Es cierto que simplifica de una manera significativa la Administración periférica del Estado, pero esto es debido más a su parcial vaciamiento por las transferencias que a un meditado rediseño de aquélla. Claro es que lo sucedido en la Administración periférica del Estado no es sino el reflejo de la incompleta adaptación de la AGE a la nueva realidad territorial. Esto se ha producido porque lo esencial de la presencia del Estado en el territorio, en especial de las delegaciones de los ministerios, no ha sido a lo largo de la historia la prestación de servicios, sino la ocupación del territorio en competencia con los otros poderes territoriales históricos, como las diputaciones provinciales y los municipios⁴⁹. Una vez retiradas las importantes competencias prestacionales de la AGE, ha quedado la ocupación del territorio. Es en este sentido en el que se puede decir que no ha habido un cambio de mentalidad en la AGE. Este inmovilismo no es sólo un problema de la Administración periférica, sino del bloque Gobierno-Administración del Estado.

Las propuestas tendentes a reforzar la capacidad estratégica decisional del Gobierno o de sus miembros es posible que mejoren la eficacia, la eficiencia o la responsabilidad, pero no un cambio de visión del papel de ese bloque político-administrativo en el territorio. Las propuestas deben ir en el sentido de fortalecer el núcleo central de la Administración creando un órgano que asuma verdaderamente la coordinación del Gobierno y del que dependan las Delegaciones del Gobierno y la Administración exterior. Es en ese momento en el que se podrá hablar de una coordinación de la Administración no central. Cuestión distinta son las funciones por desempeñar en el territorio y que tienen que estar vinculadas a la elaboración normativa, el diseño y la evaluación de políticas, la coordinación, la participación, la planificación, la formación de la voluntad estatal y otras de la misma naturaleza.

Atendiendo a nuestra tradición histórica y a que nuestro modelo de distribución territorial del poder no proviene de instituciones políticas previamente soberanas, como sucede en los modelos federales puros, el Gobierno debe tener una presencia en el territorio para prestar las competencias de ejecución propias, para tener un nivel de información y de



interlocución suficientes con los otros poderes territoriales y para mantener las redes económicas, políticas, sociales y de todo tipo que le permitan gobernar. Esto no significa que se justifique la expansión de los aparatos territoriales de la AGE, como viene sucediendo. Si la AGE tiene que desempeñar unas nuevas funciones respecto a las comunidades autónomas, precisará de una presencia territorial adecuada e integrada. Si atendemos a las características de la plantilla actual de la Administración periférica, es realmente difícil que pueda acometer las nuevas funciones de la AGE.

La LOFAGE se apunta también a los diversos intentos de ordenar la denominada Administración institucional que se han venido sucediendo en España desde hace más de medio siglo. Realiza una nueva clasificación de los ahora denominados organismos públicos en organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias estatales, a la vez que mantiene el rango de ley para la creación de organismos autónomos y agencias, lo que favorece la dispersión reguladora⁵⁰. Como también había sucedido en intentos anteriores, la nueva regulación no integra la gran diversidad de organismos existentes, ya que, de entrada, determina que las agencias estatales se regulen por su ley específica de creación y en varias disposiciones adicionales se exceptúa a los principales organismos autónomos de la AGE de la aplicación de la nueva Ley. El resultado es una ordenación incompleta, ya que, por ejemplo, no incluye a las ya muy extendidas fundaciones de iniciativa pública, que se regulan en 2002, y parcial, al quedar excluidos de su aplicación numerosos organismos públicos.

Finalmente, la LOFAGE aborda una nueva definición de la estructura central de los departamentos ministeriales, cuyo alcance es básicamente nominal. Los ministros siguen constituyendo el máximo órgano de la AGE y, junto con los secretarios de Estado, integran los ahora denominados órganos superiores de la organización central. Por su parte, los subsecretarios, los secretarios generales –cuya existencia se considera excepcional–, los secretarios generales técnicos, los directores generales y los subdirectores generales constituyen los órganos directivos. Pero el aspecto esencial de esta nueva ordenación es que, en todo caso, estos órganos, salvo los secretarios generales, han de ser nombrados entre funcionarios de carrera del Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales. Es decir, la tendencia cultural histórica de la AGE de nombrar a funcionarios pertenecientes a los cuerpos superiores y, muy singularmente, de unos pocos de ellos, para los puestos de altos cargos se convierte en estructural⁵¹.

La tensión permanente entre «administrativización» y politización de la estructura de la AGE se decanta en la LOFAGE de manera clara en favor de la primera. La trascendencia de este hecho estriba en que los burócratas que hasta ese momento eran, por tradición cultural, el colectivo más representado en los puestos políticos logran la casi exclusividad de las direcciones generales y las subsecretarías y, por tanto, una base estructural inmejorable para ocupar los demás puestos políticos y no sólo del ejecutivo. Por último, hay que señalar que esta administrativización de la política sólo se produce en la AGE y no en las Administraciones autonómicas ni, salvo excepciones muy contadas, en los municipios de gran población.

Si bien la LOFAGE administrativiza la generalidad de los órganos directivos, no significa que esta sea la tendencia de estas décadas de la AGE. Antes bien, en los últimos 30 años ha habido una tendencia constante, continua y coincidente de todos los Gobiernos al



control de la Administración Pública por parte del poder político. Este hecho se concreta en la creación de la figura del secretario de Estado y en el gran fortalecimiento del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y de los gabinetes ministeriales⁵². Los gabinetes son una estructura paralela a la Administración profesional, actúan en los procesos de toma de decisiones y en la relación de los ministerios con el de Presidencia, elemento clave en el sistema gubernamental del Estado.

La Ley del Gobierno establece los principios de funcionamiento para éste, que se concretan en la dirección presidencial, la colegialidad y, consecuentemente, la responsabilidad solidaria de sus miembros, así como en el principio departamental, que otorga al titular de cada departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión. Sin embargo, su reto fundamental era definir los integrantes del Gobierno, ya que el artículo 98 de la Constitución Española dejaba a la ley la posibilidad de regular que otras figuras formaran parte del Gobierno de la Nación además de su presidente, los vicepresidentes, en su caso, y los ministros. Esta es la solución que repite la Ley del Gobierno, por lo que el debate sobre la consideración o no de los secretarios de Estado como miembros del Gobierno queda zanjado después de varios años de discusión.

Con frecuencia, el debate sobre la Ley del Gobierno se centra en la consideración o no del secretario de Estado como miembro del Gobierno. Esta figura, debido a su reparto desigual por los ministerios, podría considerarse un marcador de la relevancia de éstos, aunque en los últimos tiempos su extensión ha desvirtuado parcialmente este hecho. No todos los ministerios tienen igual relevancia, ni cumplen la misma función, ni responden a una misma razón para su creación. Los hay que entroncan con las cinco secretarías de despacho de Felipe V, otros que poseen importantes competencias funcionales y otros creados por motivos de relevancia o imagen política, pero con escaso contenido funcional.

En los países de nuestro entorno encontramos que Reino Unido distingue entre ministros de Estado, secretarios de Estado y subsecretarios parlamentarios, y que Francia diferencia entre ministros de Estado, ministros delegados y secretarios de Estado. La referencia comparada muestra la necesidad de reconsiderar la estructura ministerial, diferenciándola según la naturaleza de los distintos ministerios. Esto llevaría a romper la uniformidad ministerial consolidada por la LOFAGE y a redefinir la secretaría de Estado en el sentido de suprimirla o de convertirla en un ministerio delegado o equivalente.

La Ley del Gobierno determina también los criterios de organización, las competencias y el funcionamiento del Gobierno delimitando el papel de sus miembros, su estatuto y las incompatibilidades a las que se encuentran sujetos. Junto con este órgano colegiado, la ley regula el funcionamiento de otros órganos de apoyo al Gobierno como la Comisión General de secretarios de Estado y subsecretarios, con funciones preparatorias del Consejo de Ministros, el Secretariado del Gobierno y los Gabinetes, a los que atribuye el ejercicio de funciones de asesoramiento especial a los miembros del Gobierno y a los secretarios de Estado. La citada comisión ha perdido parte de su peso en favor del Gabinete del Presidente, ya que este filtra muchos proyectos que deben ser vistos en la comisión⁵³. Además la ley regula las Comisiones Delegadas del Gobierno, creadas por el Consejo de Ministros a propuesta del presidente y cuya principal función es coordinar políticas transversales que afectan a varios ministerios.





Tanto la LOFAGE como la Ley del Gobierno, que entroncan con las reformas de los años cincuenta-sesenta en España, no traen grandes novedades para el complejo Gobierno-AGE⁵⁴. Sus grandes aportaciones son consolidar el funcionamiento del poder ejecutivo en su nivel superior desde la Transición, profesionalizar una buena parte de los altos cargos de la AGE y suprimir los gobernadores civiles. Sin embargo, obliga a la existencia de la subsecretaría y la secretaría general técnica en todos los ministerios, lo que no siempre está justificado. Esto es debido a que no hace diferencias entre los ministerios, por lo que diseña Gobiernos falsamente homogéneos, ya que esta homogeneidad no se encuentra en la motivación de la creación de los ministerios, ni en su peso histórico, organizativo y competencial. De tenerse en cuenta esta realidad, se podría responder de una manera adecuada al vaciamiento de las competencias de ejecución producidas en las últimas décadas en la Administración del Estado y que la elude en sus propuestas.

Por último, es preciso que las normas que conforman la organización y estructura de la AGE consideren la existencia de una serie de problemas relacionados con la competitividad, la innovación, la globalización o la transversalidad de numerosas políticas que no pueden abordarse desde estructuras y órganos jerarquizados. Se requieren directrices organizativas y funcionales regidas por los principios de flexibilidad y adaptabilidad a los problemas que se presenten. En definitiva, es preciso superar en gran medida el modelo de una AGE ejecutora de servicios públicos que está en la base de ambas leyes y que ya no respondía a la realidad en el momento en el que se aprobaron.

c) El Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos de 2000

Siguiendo la tendencia de elaborar documentos de reflexión y la estela del *Libro Blanco del Gobierno británico* de 1999 y otros textos similares, se publica en 2000 el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, después de su presentación por el ministro de Administraciones Públicas en el Consejo de Ministros de 4 de febrero de ese año. Se aprueba después del Plan de Calidad para la Administración General del Estado de 1999, que es el marco de diversas regulaciones en materia de cartas de servicios, simplificación administrativa, evaluación, ventanilla única y, en general, de calidad, algunas de las cuales ya venían desarrollándose.

El proceso de modernización iniciado con el *Libro Blanco* se produce en un contexto de desarrollo de diversas iniciativas en materia de administración electrónica. Así hay que citar en Europa el Plan eEurope 2002 y el subsiguiente Plan de Acción eEurope 2005 y, en nuestro país, el Plan de Acción de la iniciativa Info XXI (2001-2003) y el Plan de Choque para el impulso de la administración electrónica de 2003 para la AGE, así como la aprobación de diversas normas a partir de 2002 en materia de comercio y firma electrónicos. Estas materias, junto con las propias de calidad, figurarán ya en todas las iniciativas reformadoras de la AGE y del resto de Administraciones Públicas, relegándose de manera clara cualquier estrategia de carácter intergubernamental, salvo las puramente nominales y con pocos resultados prácticos, como los diversos proyectos de ventanilla única.

El comienzo del nuevo siglo nos trae una AGE desprovista de su actividad prestacional, pero que mantiene una importante presencia en el territorio y, muy especialmente, un aparato ministerial en la línea de los países más centralizados de nuestro entorno⁵⁵. Una de las

preocupaciones políticas es rebajar la alta conflictividad entre la AGE y las comunidades autónomas por motivos competenciales. Esto se logrará mediante la potenciación de los mecanismos de cooperación, en especial los bilaterales y la solución extraprocésal de controversias competenciales, tras la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en 2000.

El *Libro Blanco* no aborda en sus trece capítulos y 72 compromisos una propuesta de revisión de la organización del Gobierno y de la AGE, ya que aquellos se refieren a aspectos relacionados con la introducción de medidas propias de la nueva gestión pública destinadas a incrementar la eficiencia de los servicios públicos. Su fin es el de «optimizar su rendimiento y servir mejor a una sociedad que cambia su problemática y modifica sus necesidades», así como de mejorar los instrumentos de cooperación con las comunidades autónomas. La razón de no abordar una revisión de la organización del Gobierno y la AGE se debe a que se considera que la LOFAGE y, en menor medida, la Ley del Gobierno ya habían resuelto este aspecto. Las tablas del *Libro Blanco* referidas a la adaptación de los organismos públicos a la LOFAGE, la evolución del número de organismos autónomos y entidades públicas de la AGE y la evolución del número de puestos de altos cargos de la AGE así parecen ponerlo de manifiesto.

En la primera parte, denominada «Los desafíos»⁵⁶, en la definición del contexto en el que han de operar las Administraciones Públicas se incluye el reto de acomodar «las Administraciones al nuevo marco de distribución territorial de competencias». La manera de afrontar este reto aparece en la segunda parte, en la que se presentan un conjunto de políticas, estrategias y medidas destinadas a modernizar las Administraciones Públicas mediante objetivos de optimización de la gestión; y en la tercera parte, en la que se incluyen compromisos para ampliar los mecanismos de cooperación interadministrativa mediante el desarrollo de proyectos conjuntos con otras Administraciones y el intercambio de información entre las diferentes Administraciones.

En el apartado de la primera parte denominado «Las nuevas exigencias organizativas de las Administraciones Públicas»⁵⁷, se realiza un diagnóstico de la situación organizativa, que ha de referirse exclusivamente a la AGE, a pesar de lo que reza en su título. Los elementos clave de ese diagnóstico son:

1. Rigidez organizativa de la Administración que se manifiesta en que las nuevas necesidades públicas se traducen en la creación de nuevos órganos.
2. La LOFAGE plantea la «resolución de los problemas asociados al solapamiento entre la Administración periférica del Estado, la de las comunidades autónomas y la de las Entidades Locales».
3. Se ha producido una importante descentralización territorial «lo que ha facilitado el afianzamiento del papel de las Administraciones Territoriales».
4. Las propuestas de 1990 de ordenación de la Administración en órganos autosuficientes «no pasaron nunca del terreno de las propuestas, ni alcanzaron su generalización sobre la realidad organizativa de la Administración, ni se completaron con la previsión de medidas de evaluación de la eficacia y de la eficiencia en el funcionamiento de esos órganos y la determinación de la responsabilidad de sus gestores».



5. La LOFAGE debe desarrollarse en los aspectos contenidos en ella: justificación continuada de los órganos existentes; integración de los extremos del binomio autonomía-responsabilidad en la conformación de los órganos; orientación a los resultados y las exigencias de la eficacia y la eficiencia en su funcionamiento.

6. El nuevo contexto social y económico va a requerir órganos y organismos que se rijan por los siguientes principios: que surjan y desaparezcan fácilmente, según la necesidad; proximidad a los ciudadanos; agilidad; apertura; transparencia; calidad; adaptabilidad; responsabilidad de los recursos y de los resultados; no duplicación de servicios.

En la segunda parte del *Libro Blanco*⁵⁸, con el título de «Las políticas y las estrategias», bajo el epígrafe «Configurar una organización flexible y eficaz», se establecen cinco grandes propuestas:

1. Acentuar la diferenciación funcional y organizativa en el seno de las Administraciones Públicas.
2. Configurar entornos organizativos adecuados y flexibles y revalorizar el papel de los objetivos en la gestión y en su evaluación.
3. Establecer un sistema de control de la gestión pública que implante un balance cuantitativo o cualitativo de sus resultados.
4. Determinar un sistema de responsabilidad en la gestión pública.
5. Introducir mecanismos internos de competencia o de emulación de la competencia.

En la tercera parte del *Libro Blanco*⁵⁹, se plantean trece compromisos en materia de organización, ordenados en los siguientes cuatro grandes apartados bajo el rótulo «Una nueva organización»:

1. Racionalizar y simplificar la organización.
2. Ampliar los mecanismos de cooperación interadministrativa.
3. Promover el desarrollo de proyectos conjuntos con otras Administraciones.
4. Impulsar el intercambio de información entre las diferentes Administraciones.

Por lo que respecta al primer apartado, los compromisos no son concretos, se refieren a los organismos públicos y se remiten a una evaluación genérica de éstos para detectar su viabilidad. Los mecanismos de cooperación administrativa recogían una serie de compromisos en los que se venía trabajando desde 1996, presentaban un mayor grado de concreción y, en gran parte, se llevaron a cabo. El tercer apartado se remitió a la elaboración de planes y programas conjuntos con otras Administraciones y a la potenciación de mecanismos de relación interadministrativa bilaterales o multilaterales que evitasen las duplicidades o solapamientos, que no se realizaron. Finalmente, el intercambio de información se refería a la elaboración de informes anuales de las subvenciones territorializadas, de las conferencias sectoriales y de los convenios.





El *Libro Blanco* se dirige ante todo a tratar de resolver los problemas de eficacia y de eficiencia de la AGE, aunque se presente como un documento para todas las Administraciones Públicas. Su antecedente es el proceso iniciado en 1986 y que culmina con *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*. El sustrato teórico del que parte es sustancialmente el mismo, aunque el *Libro Blanco*, tras haberse producido un intenso proceso de transferencias, lo completa con el fortalecimiento de la cooperación entre la AGE y las comunidades autónomas, objetivo en el que se extiende en la parte de los compromisos y que resulta su parte más trabajada y concreta.

A pesar de que el *Libro Blanco* presenta una literatura actualizada con las corrientes teóricas dominantes de la época, las propuestas ofrecen soluciones normativas a los problemas diagnosticados sin alterar la naturaleza de la AGE en relación con los demás poderes territoriales. Estos permanecen en esferas separadas de la AGE con la que se relacionan a través de los mecanismos formales de cooperación, que se utilizan según la conveniencia política del momento.

En materia territorial, el *Libro Blanco* diagnostica que los problemas existentes son de naturaleza competencial, que deben solventarse a través de los mecanismos de cooperación intergubernamental. El llamamiento a la actuación compartida en órganos, permanentes o no, de gestión es inexistente y todo lo más se remite a planes y programas conjuntos o a una vaga colaboración genérica para evitar duplicidades o solapamientos.

El resultado es el de un texto en la línea de los diversos planes y propuestas sobre modernización y descentralización administrativa de los países de nuestro entorno y de los organismos internacionales, que estaban basados en las corrientes de la nueva gestión pública y de la calidad, y que podemos encontrar también hoy en día en numerosos planes. El *Libro Blanco* no hace ninguna propuesta de alteración del marco institucional, al nacer en el mismo marco conceptual que la LOFAGE y la Ley del Gobierno, con las que forma un bloque, ni introduce propuestas de modificación del marco constitucional, en el que encaja las medidas de fortalecimiento del modelo intergubernamental español. Tampoco incluye compromisos que afecten al estilo de gobernar, al fortalecimiento de la democracia o que modifiquen el comportamiento ético del conjunto Gobierno-Administración.

Como ya sucediera en el documento de 1990, y es común a la gran mayoría de los planes de modernización administrativa españoles, el *Libro Blanco* no implica al Gobierno en su conjunto, por lo que el alcance de sus compromisos está limitado al campo administrativo, aunque esto no significa que de llevarse a cabo las medidas adoptadas no tuviesen efectos políticos. La responsabilidad central de llevar a cabo las medidas de carácter organizativo se atribuía a la Dirección General de Organización Administrativa del MAP, lo que pone de manifiesto el escaso grado de implicación política en estas medidas, que contrasta con la asunción de la responsabilidad en las medidas de fomento de la cooperación con las comunidades autónomas por parte de la secretaría de Estado de Administración Territorial. En cualquier caso, hay que destacar que el *Libro Blanco* lo es de un ministerio y no del Gobierno, como ha sucedido con todos los documentos de este tipo, lo que limita su alcance y la viabilidad de las medidas propuestas. La falta de liderazgo político es una constante en los planes de reforma o modernización de la Administración española.





2.2.4. La etapa 2004-2010

Esta etapa presenta tres tendencias: la continuidad y el fortalecimiento de las iniciativas anteriores en materia de calidad y de administración electrónica; la introducción por primera vez de instrumentos y mecanismos propios de la gobernanza democrática y de la buena administración; y la aprobación de leyes destinadas a generar un cambio de la cultura burocrática de la AGE. Aunque no se llegan a aprobar normas que alteren el modelo de organización territorial del Estado, sí se producen algunos intentos, como el borrador de la Ley de Gobierno local que sigue al correspondiente *Libro Blanco*.

En la primera tendencia se integran diversas medidas en materia de implantación de nuevas tecnologías, simplificación administrativa, firma electrónica, teletramitación y sistemas de atención al ciudadano. Todas ellas culminan en el Plan Moderniza de medidas para la mejora de la Administración (2006-2008), destinado a optimizar la eficiencia y la flexibilidad de la AGE y a avanzar en el desarrollo de la administración electrónica.

La introducción de medidas concretas en materia de gobernanza democrática representó una novedad en el panorama modernizador de la AGE. Se trata de construir una Administración transparente, más inclusiva, responsable y orientada a los referentes ciudadanos. Estos y otros términos comienzan a aparecer en los diversos documentos y textos legales, aunque su concreción es todavía tímida. Así se crean foros de debate o se abre la consulta a los proyectos normativos o decisiones del Gobierno, lo que no resultaba extraño en Administraciones de otros niveles territoriales.

Más calado tiene la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la AGE, que modifica la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la AGE. Destacamos aquí su intento, si bien tímido, de regenerar la vida política española, como se pone de manifiesto en que los titulares de determinados órganos, con carácter previo a su nombramiento, deben comparecer ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. También es destacable la extensión de su ámbito de aplicación a más altos cargos o la publicidad sin mayores trabas del Registro de Actividades, aunque no sucede lo mismo con el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales, al que se impide el acceso a los ciudadanos. Para paliar esta traba, la ley determina que el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los secretarios de Estado se publicará en el BOE.

En esta tendencia también hay que incluir el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la AGE, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de febrero de 2005, y publicado mediante orden ministerial unos días después. Hay que situarlo en la línea de los códigos de buen gobierno y de conducta aprobados por numerosos organismos internacionales, gobiernos estatales, regionales, locales y empresas públicas y privadas, algunos de ellos en nuestro país. Como se señala en el preámbulo del acuerdo, se trata no solo de que los altos cargos cumplan con las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación se inspire y se guíe por principios éticos y de conducta. Reconoce el texto que aunque éstos no se recogían de forma





expresa en las normas, sí se deducían de ellas. Es de alabar su innovación en ese nivel de gobierno y hay que criticar su escaso rango normativo y la inexistencia de mecanismos eficaces de seguimiento y control de su cumplimiento.

Este código es un intento claro de introducir un cambio en la cultura política y responde a principios más emparentados con la regeneración democrática que con el cambio y la innovación organizativa. A esto responde la tercera tendencia, que se asienta en dos leyes importantes, un borrador y varias actuaciones.

La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, trata de diseñar estructuras más flexibles, responsables y autónomas en los servicios públicos con el fin de cambiar la cultura burocrática⁶⁰. En la transformación de ésta se vuelve a optar por soluciones organizativas frente a la introducción de sistemas generalizados de evaluación de los resultados.

La ley retoma los intentos iniciados en 1990 y posteriormente desarrollados de reforma de la Administración institucional siguiendo las recomendaciones de la nueva gestión pública. Esta corriente parte de que una mayor autonomía en la gestión de los directivos produce una mejora en la calidad de los servicios públicos y un cambio de cultura en ese tipo de organizaciones. La ley evoluciona la conocida solución de los contratos-programa que establecen una serie de objetivos que los organismos públicos deben cumplir y crea un nuevo tipo de éstos con mayor capacidad y autonomía en la gestión de sus medios. Sin embargo, su potencialidad se vio recortada desde la propia redacción de la ley por la oposición, como ya había sucedido en otras ocasiones, del Ministerio de Hacienda.

La previsión del despliegue completo de las nuevas agencias se ha concretado sólo en siete organismos y se encuentra parado en la actualidad, aunque hay que destacar la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en 2006, si bien apareció mermada en relación con su diseño inicial. Las razones de estas resistencias hay que encontrarlas, además de la ya señalada, en primer lugar, en que el modelo de agencias implica importantes reestructuraciones en las áreas de regulación, planificación, diseño y evaluación de políticas de los ministerios, que se corresponden con el núcleo burocrático por excelencia de la AGE; en segundo lugar, en que supone una importante transformación de los procesos de trabajo, la distribución de tareas y las capacidades y perfiles profesionales de los empleados públicos, lo que implica la alteración del sistema burocrático; y finalmente, en que la Agencia de Evaluación trataba de crear un nuevo poder de control horizontal en manos del MAP que rivalizaba con la Intervención General, los Servicios Jurídicos y el Ministerio de Hacienda.

Otras medidas para modificar la cultura burocrática son la flexibilización de las estructuras ministeriales, la creación de equipos multidisciplinares de evaluación organizativa o la reducción, reordenación y modernización tecnológica de la Administración periférica y la creación en ella de una red de oficinas periféricas integradas de atención al ciudadano. Sin embargo, la desaparición del MAP en 2009, la división de sus competencias entre el Ministerio de la Presidencia y el nuevo de Política Territorial y el continuo baile de titulares de los órganos superiores en materia de organización y modernización administrativa, función pública y organización territorial en estos años ha hecho que todos estos proyectos hayan perdido fuerza, en el mejor de los casos, desde 2007.



La segunda ley destinada a cambiar la cultura de la AGE es el largamente esperado Estatuto Básico del Empleado Público publicado en 2007 y que tiene su antecedente inmediato en el Proyecto de Estatuto de la Función Pública de 1999. No es el momento de detallar su contenido, pero por lo que afecta a los aspectos organizativos, hay que señalar que la AGE pierde poder de intervención en el sistema común de función pública. Esto es debido a que se reduce de manera sustancial el contenido formal de la normativa básica con la justificación de introducir flexibilidad en el sistema. El Estatuto trata de paliar la más que posible descoordinación del sistema mediante el refuerzo de las medidas de cooperación, que es voluntario, ya que no se pueden imponer a las comunidades autónomas, en concreto con la creación de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. De esta manera, el estatuto renuncia a las obligaciones de la AGE en relación con el sistema político y administrativo único del Estado e introduce una alteración significativa y deliberada en el equilibrio del sistema entre la AGE y los demás poderes territoriales en favor de éstos. El resultado es un estatuto básico, pero no suficiente para cumplir con las funciones de la AGE en el conjunto del sistema administrativo español⁶¹.

En otro orden de cosas, el estatuto logra introducir un elemento esencial del cambio de la cultura burocrática, como es la evaluación del desempeño para todos los empleados públicos, aunque su concreción se remite a las leyes de desarrollo. Tres años después de la aprobación del estatuto, la AGE no ha regulado a su personal conforme a lo dispuesto en aquél y tampoco lo han hecho las comunidades autónomas, aunque hay varias que se encuentran tramitando las correspondientes leyes. La aprobación anterior de éstas a la de la AGE puede suponer la merma de su iniciativa y la posible pérdida de un modelo de referencia común en materia de empleo público en España.

El borrador de la Ley de Gobierno local sigue al *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local* de 2005 y responde a un intento de adaptar este nivel de gobierno a la consolidación del Estado de las autonomías. Hay que entenderlo dentro de la reclamación que los municipios españoles, en especial las grandes ciudades, vienen haciendo formalmente desde 1996 de una segunda descentralización, un pacto local. El borrador otorgaba amplias competencias a los municipios y les atribuía una cláusula competencial general frente al Estado y las comunidades autónomas, además de importantes competencias que obran en poder de éstas. Las resistencias de los partidos nacionalistas, de algunas facciones de la propia AGE y, en general, de las comunidades autónomas paralizaron el intento hasta el momento actual, en el que se ha vuelto a iniciar el proceso.

Hasta 2007 existe un plan no escrito de reforma de la AGE ejecutado en varios frentes. Las experiencias de otros planes y libros blancos mostraban que muchas veces el simple enunciado de las reformas producía una serie de resistencias que malograban los intentos de innovación. En esta ocasión, el objetivo es el cambio de la cultura burocrática de la AGE, que trata de realizarse mediante la implantación de medidas que obliguen a que la actuación se oriente a los resultados y a la rendición de cuentas. A la vez, se introducen mecanismos propios de la gobernanza democrática como el refuerzo ético de las conductas de los integrantes del Gobierno y de la AGE.

La aprobación del Estatuto del Empleado público en 2007 y del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006 indudablemente marcan el tono de la etapa de buscar por esta vía una reducción competencial del Estado para satisfacer a los partidos nacionalistas y, en



su caso, mantener una mejor cohesión del Estado. Esto, como hemos visto en estas décadas, no implica de manera necesaria una reducción organizativa de la AGE. Como ha sucedido en otras etapas, los intentos reformadores son breves y el liderazgo político se agota con la aprobación de algunas leyes devaluadas en relación con los planes iniciales. Los sucesores de los reformadores suelen ser mantenedores del sistema burocrático y de la AGE en el territorio, por lo que el recorrido de la modernización en nuestro país es corto.

Finalmente, el agravamiento de la crisis económica ha dado lugar a la publicación del Real Decreto 494/2010, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, que desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno y del Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Su objeto es la supresión de 33 altos cargos de la estructura central de la AGE y de sus organismos autónomos. En estos casos se rebaja el rango de dirección general al de subdirección sin afectar a la existencia del organismo.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril que dio lugar a los mencionados reales decretos prevé la modificación orgánica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tras la finalización de la presidencia española de la Unión Europea. Antes de finalizar 2010, el acuerdo prevé la racionalización de las fundaciones del sector público estatal; la reducción de representantes en consejos de administración de las sociedades estatales y entes públicos empresariales; la reordenación del sector público empresarial y la reducción de sus puestos directivos; así como la reducción de órganos colegiados.

La escasa entidad de las primeras medidas adoptadas no permiten ser muy optimistas sobre las pendientes, ya que en su actual enunciado en modo alguno parece que vayan a afectar a la configuración actual de la AGE, a sus funciones y a su volumen orgánico y de personal.

2.3. Coordinación y cooperación Estado-comunidades autónomas

2.3.1. Apuntes para un diagnóstico

En los diversos textos de reforma o modernización de la AGE que hemos visto, apenas se aborda la cuestión de la gestión y la organización intergubernamentales, salvo en lo que afecta a los mecanismos de cooperación en el *Libro Blanco* de 2000. En los demás documentos se hace una mera referencia a la necesidad que tiene la AGE de adaptarse a la nueva situación tras las transferencias y a profundizar en los instrumentos de coordinación y cooperación, pero sin mucha más concreción. En ninguno de ellos se hace una reflexión sobre el Gobierno local y las relaciones con la AGE. Esta cuestión, como la referente a las comunidades autónomas, siempre se ha tratado de una manera separada a la reforma de la AGE.

En el caso del Gobierno local encontramos el libro *El pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*⁶², editado por el MAP y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y en el que se recoge el pacto local desde la perspectiva del Estado. Los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y la FEMP dieron lugar a una serie de cambios





legislativos, entre ellos la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno local, que, entre otros aspectos, regula una carta para las ciudades de gran población y la creación de la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales y, dentro de ella, de la Conferencia de Ciudades. El ya comentado *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local* de 2005 plantea una reflexión integral sobre la cuestión, aunque también la desliga de los procesos de reforma de la AGE. De esta manera, la visión de las reformas es reducida al no incorporar a todos los actores del poder territorial y al no contemplar que el pacto local; el traspaso de poder a las comunidades autónomas y la reforma de la AGE tratan cuestiones estrechamente interdependientes. Es evidente la carencia de estrategia territorial y política en los procesos de reforma emprendidos.

En los diversos documentos de reforma de la AGE se diagnostica la debilidad de los instrumentos, a pesar del fortalecimiento experimentado desde su creación por los órganos de cooperación como las conferencias sectoriales, la débil Conferencia de Presidentes desde 2004 y las comisiones bilaterales. A estos hay que añadir instrumentos de cooperación como los convenios y acuerdos de cooperación y la planificación y programación conjunta, además de la participación de las comunidades autónomas en órganos estatales en diversas materias y en los órganos de la Unión Europea.

En los diversos diagnósticos realizados se muestra el predominio de las relaciones intergubernamentales verticales sobre las horizontales y la bilateralidad sobre la multilateralidad⁶³. La razón de estos diagnósticos se basa en la falta de voluntad política real de profundizar en los principios de la cooperación y de coordinación, a pesar de que se constata su necesidad, incrementada por las crecientes interacciones entre las competencias de los diversos poderes territoriales⁶⁴. Esto explica el nulo desarrollo de un instrumento como son los entes con personalidad jurídica propia para la gestión de servicios o intereses públicos compartidos entre la AGE y las comunidades autónomas, del tipo consorcios, agencias o similares. Este instrumento de cogestión, que tan ampliamente es utilizado en el ámbito local⁶⁵, implicaría la revisión de las competencias de ejecución de la AGE y supondría la reducción de los frecuentes solapamientos y duplicidades. El intento de potenciar esta figura en la Ley 28/2006, de Agencias estatales, se saldó con una referencia menor que no ha tenido efecto hasta la fecha.

También se señala que el modelo de relaciones intergubernamentales entre los tres niveles adolece de problemas de coordinación debido al carácter bifrontal de las relaciones entre la Administración local, la AGE y las comunidades autónomas, al poder quedar uno de ellos (Estado o autonomía) al margen de dichas relaciones. La AGE sigue manteniendo una relación directa con los Gobiernos locales fundamentada en la elaboración de la normativa básica, en la financiación⁶⁶ y, muy en especial, en su capacidad presupuestaria, que le permite actuar en el territorio local sin necesidad de tener en cuenta los instrumentos de planificación de políticas diseñadas por los Gobiernos autonómicos, las diputaciones provinciales, los cabildos o los consejos insulares para su respectivo territorio. El Fondo de Inversión Local para 2009, incluido dentro del Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, o Plan E, y su sucesor, el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, son una prueba clara de lo que se está señalando. Esto permite afirmar que, en ocasiones, la AGE ha utilizado, con su anuencia, a la Administración local como material expansivo frente a las comunidades autónomas, a pesar de que indudablemente la Constitución otorga a éstas el predominio en el territorio frente a la AGE.





El carácter bifrontal señalado es excluyente, de tal manera que la AGE cuando trata con el Gobierno local lo excluye de las relaciones que mantiene con las comunidades autónomas. Esto se puede ver en la escasa representación de los Gobiernos locales en los órganos de cooperación con las comunidades autónomas. Así, el Gobierno local no está representado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera ni en otras conferencias sectoriales en las que tienen intereses directos. La incorporación del nivel local a la Conferencia Sectorial de Administración Pública ha de considerarse una de las excepciones a lo señalado.

Por lo que respecta a la relación entre la AGE y las comunidades autónomas, se mueve entre medidas de carácter intervencionista a través de la aprobación de normativa básica o de políticas de competencia estatal, que imponen cargas de diverso tipo insuficientemente acordadas o negociadas con éstas y por lo general no compensadas; y acuerdos bilaterales motivados muchos de ellos por la necesidad de lograr apoyos en las Cortes Generales por el Gobierno de la Nación y que otorgan al modelo claros y crecientes rasgos confederales.

Los principales rasgos de las relaciones y de la gestión intergubernamental en España son: la administrativización de las relaciones entre los diversos niveles de Gobierno del Estado, ya que los órganos de cooperación están formados sobre todo por miembros de las Administraciones Públicas o por consejeros y ministros que aportan una visión muy sectorial de los asuntos que se deben tratar; insuficiente rango político de las relaciones por no debatirse y formularse la cooperación territorial en una cámara representativa, como sucede en los países federales; dominio creciente del bilateralismo propiciado por la necesidad de conseguir apoyos para aprobar el presupuesto, la financiación autonómica o determinadas leyes; el creciente papel del presidente del Gobierno en las relaciones intergubernamentales como consecuencia de ese bilateralismo; un predominio del tono jerárquico en las conferencias sectoriales por parte de la AGE; los referentes de actuación de las conferencias sectoriales centrados en la financiación de las comunidades autónomas y no en los resultados de las políticas; la escasa relación horizontal formal entre comunidades autónomas, poco favorecida por el texto constitucional, que contrasta con el abundante intercambio de información en múltiples foros; descoordinación, fragmentación y solapamiento de políticas y actuaciones, tanto por lo que respecta a la concurrencia entre las comunidades autónomas y los Gobiernos locales como entre la AGE y las comunidades autónomas; deficiente encaje del Gobierno local en el entramado de cooperación territorial en el que está incluido en muy pocas políticas de las que le afectan de manera directa; relegación de la lealtad constitucional y su sustitución por actitudes desconfiadas, de amenaza de la unilateralidad o de conveniencia coyuntural, que se ven favorecidas por una ley electoral estatal que prima a los partidos nacionalistas y que los hace habitualmente imprescindibles para garantizar la estabilidad del Gobierno de la Nación. El balance es el de un modelo territorial que avanza sin una estrategia y sin un amplio consenso, al menos desde los acuerdos informales entre el PP y el PSOE que permitieron reformar los primeros Estatutos de Autonomía a finales de la pasada década de los noventa.

La AGE ha basado su reforma organizativa en el efecto numérico de la transferencia de efectivos a las comunidades autónomas. No se ha tratado de un proceso reflexivo guiado por una estrategia, sino por la necesidad de salvar en lo fundamental su modelo histórico de ejercicio de poder en el territorio y en la sociedad española. Para ello ha contado fundamentalmente con una burocracia resistente de forma activa al proceso autonómico; con unos dirigentes políticos en el Gobierno de la Nación que, en general, han visto el nuevo





reacomodo del poder territorial como pérdida del poder propio; y con fondos presupuestarios propios o europeos abundantes para mantener una posición central en el sistema. Esto explica la exigua reducción organizativa de la AGE, el mantenimiento o creación de competencias de ejecución y la adaptación de la estructura previas de las transferencias a unas nuevas funciones de coordinación que nunca se han ejercido del todo. La AGE no ha visto necesarios el ejercicio profundo de la coordinación, de instrumentos y organismos de codecisión y cogestión y los pactos intergubernamentales para mantener su posición predominante en el sistema político y territorial, al disponer de los elementos señalados. A estos hay que añadir una opinión pública estatal que mantiene un discurso reticente a las comunidades autónomas, una jurisprudencia constitucional proclive al ejercicio de competencias de ejecución por el Estado y un sistema electoral que, a pesar de todo, permite lograr acuerdos de gobernabilidad sin afectar a la estructura y la posición central de la AGE.

Con lo anterior no se quiere decir que la AGE deba tener un papel subordinado a las comunidades autónomas y a las Administraciones locales, ni que deba ser una resultante de lo que quede después del proceso de las transferencias. Antes bien, ha de mantener una posición central en el sistema político y administrativo español, que en general no se cuestiona, pero no mediante el mantenimiento de un aparato organizativo todavía poderoso, sino reconduciendo al centro del sistema los intereses de todos los actores políticos; creando los foros necesarios de participación leal y real entre todos; estableciendo mecanismos e instrumentos de codecisión y cogestión, como los consorcios, que propicien la eficacia y simplificación del sistema; y adoptando una estructura organizativa basada en la cooperación, la codecisión, la cogestión y la lealtad y no en la ocupación del territorio y en el mero ejercicio del poder. Es posible que de esa manera la AGE logre el liderazgo social que se le cuestiona desde algunos ámbitos, rebaje la espiral reivindicativa autonómica que se alimenta de muchos de sus comportamientos y de su estructura y reduzca el riesgo, ya elevado, en la gobernabilidad del Estado y de la sociedad española. Para ello es necesaria una visión estratégica que debe incorporar en un encaje sistémico a todos los niveles de gobierno en juego y a los actores participantes, liderados por el Gobierno de la Nación.

Lo anterior no precisa de grandes cambios normativos, aunque resulta imprescindible la reforma del Senado para elevar el rango político de las relaciones intergubernamentales en España. La práctica unanimidad existente en su reforma no ha sido suficiente para que se lleve a cabo. Se señalaba antes que la situación actual no es desfavorable para el núcleo dominante de la AGE, formado por políticos y burócratas, ni para las fuerzas nacionalistas. Los primeros logran que el debate autonómico se circunscriba a las paredes administrativas y gubernamentales y los segundos consiguen excluir a la generalidad de las comunidades autónomas.

Es evidente que no todo es negativo en el diagnóstico, aunque se puede aventurar que el modelo autonómico basado en relaciones de equidad se encuentra agotado y, desde hace unos años, evoluciona hacia otro de relaciones bilaterales de tipo confederal y asimétrico, salvo que se reconsidere la situación a través de un acuerdo de amplio respaldo político. A esto puede ayudar la esperada sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En lo que más se ha avanzado en los últimos años es en la construcción de un modelo de integración gubernamental basado en redes formales e informales, formadas por numerosas capas que atienden a las distintas políticas e intereses en juego. En esas redes la AGE no siempre juega el papel que le corresponde y, en muchas





ocasiones, prefiere o acepta que la iniciativa la lleven los Gobiernos autonómicos o que éstos desarrollen redes al margen de los cauces formales o en los aledaños de las conferencias sectoriales. A pesar de todo, se puede constatar la existencia de una fuerte cohesión territorial debida a la conciencia mayoritaria de pertenencia a unos sistemas político, económico y social comunes, a la existencia de unos partidos nacionales muy fuertes, a compartir una práctica política y administrativa coincidentes en lo sustancial que producen una cultura común y a los instrumentos jurídicos y presupuestarios que vertebran formalmente el sistema político español.

2.3.2. Las medidas propuestas y realizadas

Como se ha señalado, el *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos* de 2000 es el único documento oficial de reforma de la AGE de las últimas dos décadas que aborda la cuestión territorial, aunque desde la perspectiva de los mecanismos de cooperación y el logro de su eficacia, sin cuestionar el modelo ni el marco normativo en el que se basa. Parte de un diagnóstico que pone de manifiesto en su apartado 6 de la primera parte, denominado «La adaptación de las Administraciones al nuevo marco de distribución territorial de competencias»⁶⁷, al considerar que en el proceso de descentralización español han dominado los aspectos políticos sobre los administrativos; que los ciudadanos encuentran dificultades en distinguir las Administraciones responsables de las competencias, entre otras causas porque éstas pueden estar «en manos de Administraciones que, finalmente, no serán las ejecutoras reales de las mismas»; y que no se ha producido la necesaria colaboración y la cooperación interadministrativa, ya que «la independencia competencial se ha venido considerando, explícita o tácitamente, la esencia de la nueva construcción».

Las medidas que propone el *Libro Blanco*, como se ha señalado antes, se cifran en incrementar la cooperación y colaboración entre las Administraciones territoriales y, más en concreto, en el intercambio de información de forma cooperativa y por obligación legal⁶⁸; la ampliación de los mecanismos de cooperación interadministrativa más allá de los establecidos hasta el momento; la búsqueda de acuerdos en materia de planificación de efectivos. Sólo el primero ha tenido un amplio y efectivo desarrollo.

En la etapa que va desde 2004 hasta la actualidad se desarrollan una serie de propuestas de reforma de la AGE, algunas de las cuales se concretarán en normas. Así, encontramos el *Libro Blanco del Gobierno local* que, aunque da lugar a diversos borradores de ley, no se ha plasmado en una realidad normativa hasta la fecha. Sí se aprueba, en 2007, el Estatuto del Empleado Público y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Aunque no son normas orientadas a abordar los aspectos territoriales, la primera sí contiene un modelo de vertebración territorial en el factor de los recursos humanos que difiere del seguido desde 1984.

El estatuto elimina la consideración de básicos de muchos de los preceptos precedentes y descansa su modelo territorial en la flexibilidad y en la hasta ahora muy débil cooperación voluntaria entre Administraciones Públicas, especialmente entre la AGE y las comunidades autónomas. Además, incluye por primera vez en los órganos de cooperación de la función pública y en la nueva Conferencia Sectorial de Administración Pública a los Gobiernos locales. Por el contrario, se suprime la selección por la AGE de los funcionarios habilitados para la Administración local, que ahora pasan a denominarse estatales y





no nacionales, y a ser seleccionados por las comunidades autónomas con una cierta intervención estatal. El resultado es el debilitamiento de la AGE en el subsistema de recursos humanos públicos del conjunto del Estado, el incremento de la descoordinación y el aislamiento entre las Administraciones Públicas y la ruptura de la idea de la existencia de un único sistema administrativo integrado por distintos subsistemas⁶⁹.

La otra norma aprobada en la presente etapa es la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, que regula las agencias de nuevo cuño que se planearon para reformar la Administración institucional, y que no ha tenido el desarrollo previsto. En la norma se considera la posibilidad integrar en sus órganos de dirección a las Administraciones autonómicas cuando éstas participen en ellas. Sin embargo, hasta la fecha esta posibilidad no se ha concretado, a pesar de las grandes posibilidades que ofrece para evitar el solapamiento de competencias y de ofrecer una solución integrada a las numerosas políticas públicas fragmentadas por niveles territoriales.

3. Escenarios, principios y criterios

3.1. Los escenarios organizativos del bloque Gobierno-AGE

El análisis y el diagnóstico realizados permiten definir una serie de escenarios en los que situar al bloque Gobierno-AGE por lo que respecta a la dimensión organizativa que se está tratando. El primer escenario es el de vulnerabilidad, que viene determinado por el impacto de las amenazas externas sobre las debilidades internas. Las primeras se concretan en un entorno de crisis económica y financiera que limita los recursos públicos; unos ciudadanos que cuestionan el número de niveles de gobierno existentes y el papel y la dimensión de la AGE, así como el ejercicio del poder político y administrativo y que valoran cada vez peor a sus dirigentes, o unas Administraciones territoriales fuertemente asentadas en sus territorios que reclaman más financiación y competencias. Las debilidades se manifiestan en una estructura de la AGE no bien equilibrada al mantener áreas sobredimensionadas y otras con problemas para crecer, en especial aquellas que deben atender los principales retos de nuestra sociedad. Además, la integración de la AGE con las demás Administraciones Públicas presenta importantes debilidades, lo que dificulta su liderazgo en la situación actual. Otra debilidad es la inexistencia actual de un liderazgo político fuerte hacia el interior y el exterior de la organización. La necesidad de conseguir apoyos parlamentarios variables de los partidos nacionalistas para mantener la estabilidad del Gobierno debe entenderse en este contexto como debilidad, ya que con frecuencia implica una pérdida de poder de la AGE en el conjunto del sistema político-administrativo. Finalmente, la AGE no presenta una visión estratégica que permita integrar en sus funciones a los otros poderes territoriales. Sin embargo, sí desarrolla una estrategia de supervivencia que se manifiesta en mantener su posición y dimensión actual.

El segundo escenario es el de desgaste, en el que confluyen las amenazas señaladas y las fortalezas del bloque Gobierno-AGE. Estas se concretan en que posee un colectivo de personas altamente profesionalizado, especializado; en su posición como la Administración referente y central del conjunto del Estado; en disponer de una organización administrativa sólida e implantada en todo el territorio; en ejercer la interlocución internacional y en el seno de la Unión Europea; en disponer de importantes fondos presupuestarios españoles y



comunitarios, y en tener atribuidas por la Constitución una serie de funciones y competencias básicas para el funcionamiento del sistema político y administrativo y del económico, así como para garantizar los derechos y las libertades de los ciudadanos. El cruce de las amenazas con las fortalezas genera estrategias defensivas que se concretan en el desarrollo de políticas y actuaciones para el interior de la organización que están desconectadas de otras Administraciones. Estas estrategias también se observan en el mantenimiento de una cultura de la desconfianza frente a los otros poderes territoriales.

El tercer escenario se denomina de ilusión, al ser el espacio en el que interactúan las oportunidades con las fortalezas señaladas. Entre las primeras se encuentra la propia crisis, que debe facilitar la reorganización administrativa desde criterios de eficiencia, racionalidad y de interconexión con otras Administraciones Públicas. Otra oportunidad es la que proviene de enfoques como el de la gobernanza, al incidir en la transparencia, la participación ciudadana, el fortalecimiento ético, la eficiencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas. Además, el desarrollo de la administración electrónica conlleva que se replanteen los procedimientos de decisión y gestión actuales y, como consecuencia, la forma en la que se organizan y prestan los servicios, así como una orientación más centrada en los ciudadanos. Este escenario da lugar a estrategias de reorientación, que se ponen de manifiesto en la elaboración de planes de reforma o libros blancos.

El último escenario es el de éxito, en el que las oportunidades potencian las fortalezas de la organización y en el que los esfuerzos realizados obtienen el máximo rendimiento. Da lugar a estrategias ofensivas que hay que anotar en las actuaciones que buscan la eficiencia y la calidad de determinados organismos o políticas. Sin embargo, su alcance es limitado y no suele pasar de crear islas de excelencia que no han afectado hasta la fecha a la posición y a las estrategias del conjunto del bloque Gobierno-AGE.

En lo referente a la dimensión organizativa del bloque Gobierno-Administración, de los cuatro escenarios mencionados, dominan en las últimas décadas el vulnerable y el de desgaste, lo que indudablemente puede poner en peligro la gobernabilidad del Estado dada la posición central de dicho bloque. No obstante, en la actualidad se produce una coyuntura favorable para abordar la reforma organizativa del conjunto Gobierno-AGE en el sentido que se propone en este libro.

3.2. Los principios y criterios

A lo largo de las últimas décadas se han ido proponiendo una serie de soluciones que trataban de superar las debilidades organizativas de la AGE. Muchas de ellas son reiterativas, ya que tienen su origen en el documento *Reflexiones para la modernización del Estado* de 1990, de donde parten también los principales principios y criterios que han ido animando los diversos documentos y leyes durante este tiempo. En este documento también tiene el origen su principal limitación: abordar la reorganización de la AGE sin tener en cuenta sus funciones en un Estado con una fuerte descentralización política y hacerlo de una manera desconectada del resto de las Administraciones Públicas.

Existen un principio y un criterio sobre el que se construyen las diversas propuestas. El principio es el de autonomía organizativa, que enlaza con los postulados de la nueva gestión

pública y otras corrientes afines que mantienen que las diferentes divisiones administrativas deben gozar de autonomía para la gestión de sus objetivos. La aplicación de este principio generaría una mayor responsabilidad y, en algunos casos, una mayor competencia entre organismos. Vinculada a este principio, se encuentra la idea de que esa autonomía debe reforzar el perfil profesional de los gerentes y alejarlos de las interferencias de la política: de esta manera, se distingue entre responsabilidad e imputabilidad⁷⁰, lo que conlleva una variable dilución de la responsabilidad política⁷¹.

El criterio de la flexibilidad adopta forma de principio o de valor al aparecer de manera constante como un elemento base de la buena gestión organizativa. Su utilización por la organización supone la respuesta a un entorno cambiante, incierto o poco diagnosticado. Se requiere de una organización adaptativa, fácilmente reformable y no uniforme que pueda ajustarse a los requerimientos de las tareas que vaya a desempeñar en cada caso⁷². De esta manera, la flexibilidad resulta conveniente para los dirigentes políticos, que pueden tener una organización moldeable, y para la propia AGE, que puede adaptarse a los incesantes cambios producidos, muy especialmente, por las constantes transferencias. Vista desde esta perspectiva, la flexibilidad trata de mantener una Administración coherente una vez que no se puede defender el principio de uniformidad, al menos en lo organizativo.

El alcance de las propuestas de reforma viene en gran parte determinado por los principios o criterios en los que se sustentan. La autonomía y la flexibilidad permiten incrementar la adaptabilidad organizativa a entornos cambiantes y relegan el criterio de uniformidad, imperante en nuestras Administraciones Públicas.

Por el contrario, ambas dificultan una visión integral y una dirección coherente del conjunto organizativo, además de favorecer la aparición o el reforzamiento de subculturas. Aplicadas en un momento de fuerte recorte organizativo y competencial pueden diluir la misión de la organización, ya que no facilitan mecanismos de integración y de redefinición de objetivos comunes. Con el fin de paliar estos inconvenientes, se declara la necesidad de considerar a la Administración en su conjunto y potenciar el factor del diseño orgánico⁷³. Esta necesidad siempre ha sido una declaración más nominal que real, porque si algo ha caracterizado a los distintos procesos de reforma ha sido su fragmentación y su escasa visión estratégica y de integración con el conjunto del sistema político-administrativo.

Se puede considerar que tanto la flexibilidad como la autonomía son más intencionales que reales como sustento del cambio organizativo propuesto en las últimas décadas. Su rastro se puede seguir en la AGE, pero es probable que haya que achacarlo más a las consolidadas tendencias a la departamentalización, a la fragmentación y a lograr reductos excluidos de los controles horizontales, que a la aplicación en la AGE de los principios de la nueva gestión pública. El resultado es el de una organización que se rige por principios y criterios diversos e, incluso, contrapuestos, lo que no tendría que ser negativo necesariamente si se hubiesen delimitado la misión y los objetivos que debe cumplir la AGE en el Estado y la sociedad.

La debilidad de la autonomía y la flexibilidad residen en que se consideran en su vertiente intraorganizativa y no en relación con el entorno de la AGE. Ésta ha de ser flexible y



favorecer la autonomía organizativa, cuando sea preciso, pero es necesario definir antes con fuerza el modelo de relaciones intergubernamentales en el que la AGE debe jugar un papel central.

Un tercer criterio expresado de diversas formas y que hay que vincular a la flexibilidad y la autonomía es el de la organización modular. Se entendía por módulo administrativo aquel constituido en cada gran área funcional «que agrupa todas las competencias estatales sobre un sector de actividad homogéneo, dotado de unidad interna y susceptible de una gestión diferenciada»⁷⁴. Las funciones de planificación, seguimiento y control permanecían en los servicios comunes del ministerio y la unidad modular quedaba adscrita a un secretario de Estado o a un ministro⁷⁵. El concepto supone la aplicación de los criterios gerenciales de crear unidades que compitan entre sí, de preferir organizaciones pequeñas y autosuficientes a las grandes regidas por criterios burocráticos y de fortalecer la capacidad gerencial de los responsables de las unidades.

El documento *Reflexiones para la modernización del Estado* de 1990 se extiende a la hora de detallar las notas de la organización modular. Entre ellas hay que destacar la responsabilidad de la gestión en función de resultados obtenidos; la atribución de las competencias o decisiones tanto materiales como instrumentales para ejecutar sus programas de actuación, sin controles puntuales y unas estructuras dotadas de procesos y mecanismos de funcionamiento flexibles. El nuevo modelo organizativo se presume que va a facilitar, entre otros, los siguientes logros: dirección por objetivos; transparencia; control de resultados; evitar solapamientos y dispersiones competenciales; ajustar la estructura organizativa y la competencial; separar la decisión política de la gestión administrativa y facilitar la reorganización de los ministerios. Sin embargo, el propio documento reconoce que «el sistema modular se adapta preferentemente a una Administración prestadora de servicios»⁷⁶, circunstancia que en 1990 ya no caracterizaba a la AGE en importantes zonas del territorio nacional y que pronto iba a dejar de caracterizarla en el resto.

La concreción paradigmática de la idea modular se manifiesta en la creación de la AEAT en 1991 y no se extiende sustancialmente al resto de la Administración, debido a los recelos, ante todo del Ministerio de Hacienda. Este no ha aceptado en la práctica la extensión de la autonomía de gestión y la disminución de su control sobre la AGE. El sistema modular se nos presenta, pues, como un intento más de reformar la fragmentada y dispersa Administración institucional y un nuevo intento de reconducirla a una cierta homogeneidad cuyo fruto es la creación de la AEAT y que ha servido de modelo para unas pocas islas de excelencia, pero no para transformar la AGE.

En 2004 se retoma en otro formato la idea modular y se intenta de nuevo introducir las notas que se preveían para los módulos administrativos con la Ley 28/2006, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Sin embargo, a pesar de la planificación inicial, su concreción hasta la fecha no va más allá de la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la adaptación de una serie de organismos autónomos, normalmente de contenido administrativo y de escasa entidad presupuestaria y de personal. Los motivos del nuevo fracaso son los mismos que los de la década de los noventa, sobre todo la oposición del Ministerio de Hacienda y de sus organismos de control.





4. Consideraciones finales. Conclusiones

4.1. Estrategia de la AGE

Las nuevas misiones de los Estados contemporáneos y las crecientes y diversas demandas sociales requieren que los actores gubernamentales y sociales se integren en redes complejas bajo fuertes liderazgos políticos. La estructura de las relaciones intergubernamentales españolas no es la adecuada para afrontar los nuevos retos de una gobernanza compleja y para dar una respuesta eficaz a los problemas derivados de la globalización, la competencia internacional y la transversalidad de las políticas públicas. El bloque Gobierno-AGE ha perdido peso y liderazgo en el entramado intergubernamental español, no aplica una orientación estratégica y sistémica a sus procesos de reforma, éstos carecen de suficiente liderazgo político, son parciales, se basan en exceso en la formalidad legal y no han incorporado suficientemente a los actores territoriales, en especial a las comunidades autónomas, a las dinámicas y políticas estatales.

El bloque Gobierno-AGE ha basado sus reformas en los aspectos organizativos y en la flexibilidad y la autonomía y no en la orientación a la mejora de los resultados del conjunto de la Administración, como han hecho los países de nuestro entorno. A la vez, ha existido una tendencia creciente y común de todos los Gobiernos a incrementar el control político de la AGE. En esta tendencia cobra un papel dominante la concentración de poder en torno al presidente del Gobierno y su predominio sobre los ministerios.

Los diversos planes de reforma sobre la AGE se inscriben en la corriente gerencialista de búsqueda de la eficiencia y la calidad, y suelen contener una serie de propuestas operativas, a veces de escaso calado, que no han alterado los fundamentos de la cultura burocrática y, sobre todo, sus relaciones con los otros poderes territoriales. En los últimos años se han incorporado medidas vinculadas a la gobernanza democrática y la buena administración que inciden en la responsabilidad, la rendición de cuentas y la transparencia, aunque su enunciado y resultados son débiles.

El intenso proceso de transferencias a las comunidades autónomas ha generado en el bloque Gobierno-AGE una estrategia de supervivencia que se concreta en mantener su modelo de actuación, no modificar la situación de las relaciones intergubernamentales y resistirse a alterar su dimensión organizativa. Esta estrategia se completa con otra de desgaste basada en relaciones de desconfianza frente a los otros poderes territoriales, a pesar de la creciente pérdida de referencia institucional experimentada por la AGE.

Es preciso redefinir la misión de la AGE y elaborar una estrategia que se centre en sus fortalezas, basadas en la calidad de sus medios y en su carácter de referente histórico, con el fin de ofrecer una posición integradora y de liderazgo para todo el Estado. Para ello, debe planificar a largo plazo y establecer medidas de coordinación interna frente a la fragmentación actual, con el fin de ofrecer una estrategia común a los otros poderes territoriales, a los que debe integrar de manera profunda en sus procesos. Además, la AGE debe entender que las reformas internas que buscan la eficiencia y la calidad de los resultados no pueden realizarse de una manera eficaz si no implican a las otras Administraciones Públicas, lo que conduce a la necesidad de que la AGE conciba al conjunto de las Administraciones





Públicas españolas de una manera integral, al formar parte de un mismo sistema político y administrativo, que precisan de una estrategia conjunta bajo el liderazgo del bloque Gobierno-AGE. Esta nueva visión requiere de unos nuevos recursos humanos y de todo tipo, del fortalecimiento del personal directivo y de la potenciación de aquellas capacidades necesarias para que la AGE pueda ejercer el liderazgo intergubernamental.

4.2. Simplificar y flexibilizar la estructura

La cultura administrativa de la AGE, y de la Administración española en su conjunto, obliga a abordar reformas organizativas para solucionar problemas de funcionamiento de las instituciones administrativas. Esto afecta tanto a cuestiones que podrían resolverse mediante la reforma de los procedimientos, como a través de la introducción de objetivos e indicadores para medir los resultados. Esa misma cultura es la que vincula reforma a aprobación de una ley –o diseño orgánico a norma organizativa– cuando en muchas ocasiones el marco legislativo vigente permite mejorar el funcionamiento de la Administración en todos sus medios. Este ha sido el caso de las notables mejoras introducidas, por ejemplo, en las instituciones de la Seguridad Social y la Dirección General del Catastro. La cultura administrativa de la AGE, y de la Administración española en su conjunto, obliga a abordar reformas organizativas para solucionar problemas de funcionamiento de las instituciones administrativas. La aparición de numerosas fundaciones, consorcios y Administraciones independientes se ha añadido al colorido panorama de la Administración instrumental, agravando el panorama descrito.

La idea de una estructura flexible y simple resulta atractiva al enunciarse. Sin embargo, son las metas, la estrategia y los objetivos de una organización los que determinan su estructura. A una estrategia de supervivencia corresponde un alto grado de inmovilismo. A unos objetivos centrados en las decisiones y los procesos y no en los resultados ni en los receptores de las políticas públicas, se corresponde una estructura rígida e incrementalista. De lo anterior hay que deducir que para realizar cambios profundos en la estructura es preciso modificar la estrategia y los objetivos. Por otra parte, los planes de simplificación y de reingeniería de procedimientos pueden aligerar las tramitaciones, pero por lo general no los cuestionan.

La reducción periódica, a veces transitoria, del conjunto de organismos y unidades no oculta el hecho de que la estructura de la AGE es excesiva para las funciones reales que acomete en la actualidad. Esta estructura puede reducirse todavía más si se consideran mecanismos de gestión indirectos mediante el recurso al mercado o a otras Administraciones Públicas, muy en especial en las relevantes competencias de ejecución, algunas impropias, que todavía mantiene la AGE. La simplificación de la estructura de la AGE y la interrelación de las competencias de ejecución con las comunidades autónomas es más que probable que ayuden a romper la dinámica actual de desconfianza entre los niveles territoriales. También pueden encauzar las reivindicaciones autonómicas más hacia los resultados que a la asunción de más financiación y competencias.

Una de las reformas más importante de la estructura de la AGE en los últimos años se produjo con la decisión de suprimir los gobiernos civiles en la LOFAGE. Esta adaptación al proceso de transferencias, aunque incompleta, no se extendió al diseñar la estructura del





Gobierno y de los ministerios. Por el contrario, primó, como venía sucediendo, la uniformidad entre los ministerios y en sus estructuras, creando la imagen de un Gobierno falsamente homogéneo. Tampoco se han previsto en las leyes ni en las reformas órganos de coordinación de la AGE más allá del Consejo de Ministros y de la Comisión General de secretarios de Estado y de subsecretarios, a pesar de que ésta ha perdido peso a favor del gabinete del presidente. Es probable que se haya ganado mayor control político de las decisiones en la AGE, pero probablemente a costa de la coordinación y de unas políticas más integradas.

Es necesario aplicar el principio de flexibilidad y diferenciar entre ministerios obligatorios y los que no lo son y, consecuentemente, romper la uniformidad de las estructuras ministeriales. De aquí se deriva la limitación del número de secretarías de Estado y su vinculación a los ministerios obligatorios, a la Presidencia y, en su caso, a las Vicepresidencias. También es necesario reforzar las estructuras permanentes de coordinación de la AGE y delimitar las funciones políticas de asesoramiento y apoyo a las decisiones de las profesionales. La aprobación de un estatuto del personal directivo profesional de la AGE facilitaría mucho esta delimitación. Finalmente, urge una gran simplificación de la AGE y de su sector público tomando a las comunidades autónomas y, en su caso, a la Administración local como coadyuvantes de aquélla mediante la utilización de consorcios o agencias mixtas.

4.3. Servicios comunes

Desde 1990 se mantiene en la AGE una reflexión sobre los servicios comunes, sin grandes resultados en el orden práctico. Los problemas detectados en los servicios comunes provienen de su propia inalterabilidad en cuanto a sus funciones, y a veces en su organización, a pesar de que la AGE se había desprendido de una parte importante de sus competencias de ejecución. Que la AGE no se haya adaptado lo bastante a las transferencias permite que los problemas de los servicios comunes pervivan hasta hoy.

El debate tiene como fondo la tensión entre la centralización de la función de mantenimiento, esto es, de los medios de la Administración, y la autonomía y responsabilidad de los órganos de ejecución. Esta tensión se manifiesta en dos sentidos; en primer lugar, la existencia o no de órganos centralizados en los ministerios horizontales que agrupen variablemente la función de mantenimiento; y en segundo lugar, la existencia de módulos autosuficientes, sean en forma de agencia o de otro tipo de organismo público, que contengan la función de mantenimiento, dejando al ministerio matriz o, en su caso, a los ministerios horizontales las competencias en materia de ordenación o de planificación.

El volumen de la AGE, aunque se redujera a una dimensión ajustada a sus funciones reales y a una mayor imbricación con los poderes territoriales, no parece aconsejar una excesiva concentración de competencias de la función de mantenimiento en los ministerios horizontales. Habrá que combinar una centralización que garantice unos criterios homogéneos para toda la AGE con una flexibilidad que permita asignar responsabilidades por los resultados a los órganos gestores, lo que no se produce, en general, en la actualidad. Pero, como es evidente, antes habrá que ajustar la dimensión y las funciones de la AGE a las tareas que en verdad tiene encomendadas.





4.4. Organismos públicos

No hay reforma de la AGE que se precie en las últimas cinco décadas que no haya tratado de evitar la tendencia centrífuga de la Administración instrumental y de simplificar su enorme variedad y regulación y que no haya fracasado. Los principios de la eficacia y la eficiencia se encuentran en la justificación última de la creación del ingente sector público español. Lo normal es que esos principios se esgriman en el momento de la propuesta, pero no se constata que luego hayan mejorado los resultados ni que se haya introducido una cultura orientada al cumplimiento de objetivos. Los estudios coinciden de manera unánime en la falta de control y en la tendencia de las personificaciones instrumentales a crear sus propios fines al margen de los generales de la Administración. Su imparable crecimiento, incluso en épocas de crisis, hace que este hecho haya que achacarlo más a intereses burocráticos, políticos y de los grupos de interés del sector afectado, así como a evitar los controles de los órganos centrales de la Administración, que a la búsqueda de una eficiencia. En este diagnóstico no hay diferencias entre la AGE y las demás Administraciones españolas. En la AGE recientemente se ha tratado de regular un nuevo tipo de organismo público, la agencia, que trata de responder al modo de relación principal-agente propio de la nueva gestión pública y que se sustentan en una evolución de los clásicos contratos programa y en la posibilidad de integrar a otras Administraciones en su organización. El intento no ha cuajado, por lo que, al menos de momento, queda entre las buenas intenciones reformadoras para la AGE.

La reforma del sector público del Estado pasa por su simplificación, por la introducción de medidas legales que impidan su fragmentación normativa y por la incorporación de comunidades autónomas y, en su caso, corporaciones locales a los entes que gestionen funciones concurrentes con los poderes territoriales. Esto precisa de un análisis de las funciones desempeñadas por los ministerios matrices, con el fin de evitar duplicaciones y solapamientos.

4.5. Administración periférica del Estado, Administración exterior

Las reformas de la Administración periférica del Estado, desde su creación hace más de 175 años, se han caracterizado por no contemplar a los órganos centrales de la AGE, de los que no son sino una desconcentración, salvo en la cuestión de la dependencia del gobierno civil y de su titular y ahora de los delegados del Gobierno. Los problemas que se achacan a la Administración periférica de descoordinación o de no integrar a todos los órganos de la Administración en el territorio bajo una misma autoridad son directamente extrapolables a lo que sucede en los órganos centrales de la AGE. La múltiple dependencia ministerial de los delegados del Gobierno es una muestra de falta de coordinación, que es un rasgo propio de la AGE. Las autoridades del Ministerio de Hacienda en el territorio no se han integrado en los gobiernos civiles ni ahora en las Delegaciones del Gobierno y esto tampoco sucede con las entidades de la Seguridad Social y otros órganos. Algo similar ocurre con la Administración exterior del Estado. La política exterior no sólo la realiza el Ministerio de Asuntos Exteriores, sino otros muchos ministerios, y no se ha logrado integrar en las embajadas a toda la Administración exterior bajo la autoridad efectiva del embajador.





La presencia todavía significativa de la AGE en el territorio tiene una fundamentación histórica. La función de las delegaciones de los ministerios no ha sido la prestación de servicios, sino la ocupación del territorio. La prestación se realizaba a través de las delegaciones de los organismos autónomos y de algunas direcciones generales. Producida la transferencia de los servicios a las comunidades autónomas, quedan algunos servicios y la misión de tener presencia en concurrencia con los poderes territoriales. Para reducir la necesaria Administración periférica al cumplimiento de sus imprescindibles competencias de ejecución y sus no tan nuevas funciones, es preciso un cambio de la cultura de ejercicio del poder del bloque Gobierno-AGE. También sería necesario incrementar las capacidades del personal de la Administración periférica.

4.6. Relaciones Estado-comunidades autónomas e instituciones intergubernamentales

El sistema español de relaciones intergubernamentales se mantiene estable a pesar de las continuas críticas que recibe y de las crisis periódicas que experimenta. Sin embargo, se puede observar en él una cierta estabilidad no exenta de adaptaciones a cada coyuntura. Así, el discurso territorial se ha mantenido con pocas variaciones por parte de los distintos actores –AGE, distintas comunidades autónomas, Gobiernos locales o partidos políticos– en las tres últimas décadas. Un sistema en equilibrio se caracteriza porque satisface a los actores e instituciones participantes, de ahí que se pueda mantener que, por lo que respecta a la AGE y las comunidades autónomas, en apariencia todas ganan en la situación actual. Sin embargo, el riesgo para la AGE es que su papel en el sistema político-administrativo vaya siendo definido en negativo por los otros actores del sistema, como resultado del logro de apoyos coyunturales y de las nuevas reformas estatutarias.

El modelo español de relaciones intergubernamentales se caracteriza por el uso casi exclusivo de mecanismos formales de cooperación, normalmente en conferencias sectoriales, comisiones bilaterales y grupos de trabajo, por el predominio de las relaciones intergubernamentales verticales sobre las horizontales y de la bilateralidad sobre la multilateralidad. Otra característica es que esas relaciones se sitúan en órganos administrativos o del Gobierno y no del poder legislativo, como sucede en los Estados complejos. La Comisión General de las Autonomías del Senado ha demostrado desde 1994 su insuficiencia para salvar la distancia existente entre la legitimidad representativa y la cooperación intergubernamental.

Los proyectos de reforma de la AGE consolidan el modelo de relaciones formales de cooperación y la propuesta de medidas de codecisión o cogestión no suele pasar de su enunciado. En esta situación, la AGE no tiene necesidad de modificar su enfoque intergubernamental, ni de profundizar en las funciones de planificación, coordinación, control, evaluación y regulación, ni de establecer mecanismos de cogestión de políticas compartidas con las comunidades autónomas.

El resultado es el mantenimiento del diseño y el volumen orgánico actual, así como de un estilo de relación con las comunidades autónomas que oscila en sus extremos entre el intervencionismo jerárquico y los acuerdos bilaterales con rasgos confederales y asimétricos.





Éstos, al menos, han logrado reducir la conflictividad constitucional, aunque sea a costa de favorecer la unilateralidad en las conferencias sectoriales. Por otra parte, la relación de la AGE con el nivel de Gobierno local se ha mantenido al margen de las comunidades autónomas, pudiendo ver éstas a la Administración local como un instrumento de intervención de la AGE en su territorio, lo que es muy evidente, por ejemplo, en el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo de 2009 y su sucesor el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, completamente desconectados de las políticas autonómicas y supramunicipales. Es evidente la falta de una estrategia territorial de adaptación al modelo constitucional, salvo que por ella se entienda el logro coyuntural de los apoyos parlamentarios de las fuerzas nacionalistas para mantener la estabilidad del Gobierno y las estrategias de supervivencia y de desgaste señaladas.

El modelo intergubernamental español se ha configurado sobre la base del reparto competencial en un imposible intento de atribuir competencias o atribuciones exclusivas a los gobiernos territoriales. Los conflictos se argumentan sobre la base de considerar que es posible esa atribución, cuando la realidad viene mostrando en los últimos 30 años que no es realista ni eficaz atribuir en exclusiva y en puridad ninguna competencia a los distintos niveles de gobierno. Hasta los cuarteles del ejército precisan de territorio y de servicios cuyas competencias son autonómicas y municipales.

La mayoría de las políticas públicas distribuyen sus fases entre los diversos niveles de gobierno, desde la Unión Europea hasta el municipio. Al dominio de la visión de un reparto jurídico del poder corresponden los órganos de cooperación meramente formales del tipo de conferencias sectoriales y de comisiones bilaterales, las cuales se han convertido en permanentes tras la reforma de los Estatutos de Autonomía de Cataluña, Castilla y León, Aragón y Andalucía. A una visión en la que predomina que una política es la suma de lo que los actores gubernamentales aporten, corresponden instrumentos de codecisión y cogestión, un reparto más racional y eficaz de las responsabilidades entre los diversos actores, la participación en órganos y organismos conjuntos como agencias o consorcios o la delegación de competencias de ejecución a las comunidades autónomas por la vía del artículo 150.2 de la Constitución, entre otros.

Los más de 10.000 convenios firmados entre la AGE y las comunidades autónomas, la mayoría de ellos repetidos año tras año, y la existencia de más de 30 conferencias sectoriales y unos 1.000 grupos de trabajo entre ambos niveles de gobierno desmienten la visión del reparto competencial y muestran la necesidad de revisar a fondo el sistema de relaciones intergubernamentales. El modelo actual ha traído desconfianza entre los actores gubernamentales y la carencia de una cultura institucional de colaboración y cooperación leal entre ellos; tampoco es el adecuado para conformar la voluntad interna y externa del Estado.

Lo propio de las reformas de la AGE, y de las demás Administraciones, es su artificial separación entre política y Administración. Se corresponde con el tradicional predominio de la cultura jurídica en la Administración española, que apenas ha sufrido mella a pesar de los intentos de las últimas décadas. Tratar de reformar la Administración sin incluir medidas que contemplen al bloque Gobierno-Administración Pública es un desiderátum, ya que forman parte de un mismo sistema —el político-administrativo— que cumple una función específica en el ejercicio del poder en la sociedad.





La separación artificial entre política y Administración hace que los proyectos de reforma de la AGE presenten un enfoque táctico y no estratégico y un escaso liderazgo político. De ahí que los planes de reforma sean de, desde y para la Administración Pública, por lo que los responsables políticos los ven como algo ajeno, salvo para el competente en la materia. Esto explica también que la opinión pública y los ciudadanos no alcancen a ver el impacto en el bienestar de las personas. Finalmente, las reformas están desvinculadas por lo general de la mejora de la democracia y de los derechos y libertades de los ciudadanos, al considerarse en su perspectiva administrativa y de eficacia.

En otras ocasiones, son los responsables políticos los que recortan el alcance de los planes o las medidas al afectar en última instancia a la naturaleza de los actores políticos e institucionales. Un buen ejemplo de ello es la imposibilidad de reformar el Senado, a pesar de que haya un acuerdo casi unánime entre las principales fuerzas políticas en hacerlo. La razón hay que encontrarla en que muchas de las opciones que se proponen modifican el peso de los partidos políticos en el sistema político a favor de otros actores. Algo similar ocurre con la introducción de los mecanismos propios de la gobernanza y de la buena administración para reforzar o implantar los principios de transparencia, rendición de cuentas o conducta ética. Cuando se ha efectuado alguna reforma en ese sentido, han fallado los instrumentos de control, seguimiento y sanción.

En resumen, la AGE ha desarrollado una estrategia interna de resistencia durante las últimas décadas para mantener en lo posible su poder en el territorio y en la sociedad española a pesar de las masivas transferencias a las comunidades autónomas. Esta estrategia se ha visto apoyada por sus burócratas y responsables políticos, por los representantes de las principales fuerzas económicas y sindicales, por el proceso de integración en la Unión Europea, por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, en parte, por la opinión pública. La situación actual no es desfavorable para el núcleo dominante de la AGE, formado por políticos y burócratas, ni para las fuerzas nacionalistas. Los primeros logran que el debate autonómico se circunscriba a los límites administrativos y gubernamentales, donde dominan de forma clara, excluyendo a los poderes representativos, y las segundas logran excluir a las demás comunidades autónomas. Mientras esta estrategia no cambie, lo que requiere un fuerte liderazgo político, la reforma de la AGE se quedará en la búsqueda de la eficacia y la excelencia y lejos de las necesidades del sistema político-administrativo y de los intereses de los ciudadanos. La buena noticia es que la coyuntura actual es favorable para abordar la reforma organizativa del conjunto Gobierno-AGE en el sentido que se propone en este libro.

5. Las propuestas en materia de organización

5.1. Estrategia de la AGE

1. Ajustar la estructura de la AGE a las metas, los objetivos y las actuaciones que se establezcan, lo que conduce a la flexibilidad y a la creación de organizaciones para una misión concreta.
2. Definir los objetivos de todos los organismos y hacer un seguimiento permanente de ellos que garantice que la mejora de su calidad y eficacia supone un beneficio directo a los ciudadanos.



3. Dar preferencia a las soluciones no organizativas para problemas interdepartamentales o intergubernamentales.
4. Examinar en un plazo cierto los servicios y las actividades de la AGE para identificar al mejor proveedor de cada uno de ellos, sea otra Administración Pública o sean entidades con o sin ánimo de lucro.
5. Abordar la reforma interna de la AGE de una manera integral, mediante el fortalecimiento y la creación de unidades de coordinación al más alto nivel; diseñando sistemas de información lo más abiertos posible, también para el ciudadano; simplificando y eliminando procedimientos; descentralizando la adopción de decisiones; creando equipos basados en redes virtuales; implantando una transparencia real y evaluable, y otorgando al ciudadano instrumentos eficaces de exigencia de responsabilidad.
6. Establecer un programa plurianual de modernización de los ministerios y difundir de forma sistemática las buenas prácticas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas.
7. Organizar un plan plurianual de revisiones entre iguales para seguir las actuaciones en materia de modernización administrativa.
8. Realizar auditorías planificadas de manera periódica de la organización, las funciones y los procedimientos de cada sector de actividad, con el fin de detectar sobredimensionamientos o carencias organizativas.
9. Establecer una planificación temporal precisa para efectuar los cambios organizativos derivados de las evaluaciones, auditorías y los seguimientos señalados.
10. Programar una formación conjunta para altos cargos y directivos sobre cómo se hacen las políticas y cómo deberían hacerse.

5.2. Simplificar y flexibilizar la estructura

11. Modificar la legislación para que los ministerios se clasifiquen en obligatorios y no obligatorios. Éstos no precisarían de una subsecretaría y una secretaría general técnica. Reservar a la ley los ministerios obligatorios y su número máximo total.
12. Diferenciar entre reuniones del Gobierno y del Consejo de Ministros, para ministerios obligatorios, correspondiendo a éste el establecimiento de la planificación, estrategia y seguimiento del programa de gobierno.
13. Fortalecer las Comisiones Delegadas del Gobierno, atribuyéndoles potestades de resolución plena.
14. Atribuir a la Vicepresidencia primera del Gobierno las competencias en materia de coordinación de la AGE, lo que implica la Administración periférica y la exterior, y de su modernización, así como las relaciones intergubernamentales y la planificación y seguimiento de las políticas y acciones transversales. Integraría las competencias en materia de función pública, organización, procedimientos de gestión y sistemas y tecnologías de información, así como la Agencia de Evaluación.

15. Creación de una unidad de estrategia adscrita al presidente e integrada en la Vicepresidencia primera.
16. Limitar por ley el número de secretarías de Estado, que sólo estarán adscritas a ministerios obligatorios y a la Presidencia y, en su caso, Vicepresidencias.
17. Establecer que cada ministerio proponga un proyecto de reorganización de su estructura con el objetivo de reducir sus efectivos y las unidades con rango de dirección general en un porcentaje significativo en un máximo de cinco años.
18. Acompañar los proyectos de ley y los principales proyectos de decreto de un estudio detallado de impacto regulatorio, económico, organizativo, procedimental y ambiental, así como el del resto de los medios afectados.
19. Establecer una gestión por objetivos y dejar libertad de actuación en la gestión de los medios, incluidos los organizativos, a los organismos que logren resultados positivos. Establecer sistemas de seguimiento del comportamiento de los servicios, de forma que se pueda intervenir cuando los servicios fallen.
20. Sustituir la estructura de las subdirecciones generales no prestadoras de servicios o de control por órganos de *staff* o equipos de trabajo temporales articulados por proyectos concretos que haya que desarrollar.
21. Flexibilizar las unidades inferiores a las de subdirección general para que se pueda adaptar la estructura organizativa a las necesidades concretas que haya que satisfacer.
22. Suprimir los órganos colegiados inter-Administraciones Públicas e interministeriales inoperantes y agrupar los órganos colegiados ministeriales y los órganos colegiados periféricos en otros de estructura compleja que los integre.

5.3. Servicios comunes

23. Descentralizar las funciones comunes de los ministerios horizontales, salvo la planificación estratégica general y el análisis sectorial, en los grandes organismos y departamentos.
24. Adaptar la estructura de los servicios comunes a los objetivos del organismo o departamento en el que se encuentren integrados. Diseñar los servicios comunes en una estructura que integre los medios necesarios para realizar las funciones de cada organismo o departamento y establecer su dependencia funcional, primero de las unidades centrales de cada ministerio, y luego de los ministerios horizontales.
25. Fortalecer el factor del diseño orgánico, la formulación y decisión de las políticas, así como los medios que potencien una visión global e integral de la organización. Para ello es preciso dotar a las unidades centrales de planificación, coordinación y regulación de la AGE de rango suficiente para cumplir su misión, así como de funciones que les permitan abordar procesos integradores de reforma y reestructuración organizativa
26. Desarrollar las funciones de estudio, prospectiva, evaluación y control evitando la redundancia de estas funciones entre los niveles ministerial e interministerial.



5.4. Organismos públicos

27. Planificar la reducción de los organismos públicos estableciendo procesos de supresión, refundición e integración en los departamentos ministeriales.
28. Realizar un seguimiento planificado permanente por el departamento horizontal competente que detecte la vigencia formal o de objetivos de cada organismo y que posibilite su posible revisión, refundición o supresión.
29. Deslegalizar la creación de organismos autónomos y agencias y aprobación de una única ley que simplifique la actual dispersión reguladora.
30. Diferenciar de una manera más precisa entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales; incorporar una regulación común para los organismos públicos de regulación e integrar a las fundaciones públicas entre las entidades instrumentales de base institucional.
31. Articular los servicios comunes de cada organismo con su ministerio respectivo.
32. Potenciar la dirección estratégica, la evaluación y el control de resultados sobre los organismos públicos y reducir las intervenciones de gestión de los servicios comunes departamentales.
33. Integrar a las comunidades autónomas en las agencias estatales en los casos en los que concurren actuaciones normativas y ejecutivas de ambos niveles de gobierno o crear dichas agencias en esos casos.
34. Constituir, cuando sea preciso, agencias intergubernamentales adscritas a las conferencias sectoriales para ejecutar los acuerdos y las políticas comunes.

5.5. Administración periférica del Estado, Administración exterior

35. Fortalecer los medios de coordinación de la AGE en la Vicepresidencia primera.
36. Desconcentrar o delegar las tareas operacionales de gestión y de prestación de los servicios centrales en los órganos de la Administración periférica y de la Administración exterior, preferentemente en los delegados del Gobierno y embajadores o representantes permanentes.
37. Revisar las estructuras periféricas y su implantación territorial, con el fin de fortalecer al delegado del Gobierno.
38. Fortalecer la figura del delegado del Gobierno y del embajador o representante permanente y considerarlos órganos de colaboración y apoyo al Gobierno.

5.6. Relaciones Estado-comunidades autónomas

39. Reorganizar la AGE en función de los receptores de los servicios y no sobre la base de la distribución de competencias con las comunidades autónomas y los entes locales.



40. Revisar las competencias de ejecución de la AGE, con el fin de establecer en un plazo razonable las que deban ser delegadas o transferidas o encomendadas a las comunidades autónomas o entes locales utilizando, cuando proceda, el artículo 150.2 de la Constitución.

41. Tratar los problemas complejos y transversales a que se enfrenta la sociedad –seguridad, drogadicción, pobreza, inmigración, vivienda, medio ambiente, etc.–, de forma integrada al margen de la división competencial, creando, en su caso, consorcios o entes intergubernamentales, temporales o no, o procedimientos conjuntos de actuación.

42. Eliminar convenios periódicos y transformarlos en transferencias o delegaciones, ya que interfieren en la libertad y la autonomía de las comunidades autónomas y de los entes locales.

43. Crear, cuando sea preciso, organizaciones específicas intergubernamentales, tipo consorcio y similares, adscritas a las conferencias sectoriales para ejecutar sus acuerdos y abordar los problemas multinivel e integradas por empleados de diversas Administraciones, como se hace en diferentes países de nuestro entorno.

44. Reconsiderar el modelo de relación de la AGE con los entes locales, primando el protagonismo autonómico en su territorio.

45. Establecer mecanismos formales de circulación de información en las relaciones de cooperación y coordinación del tipo observatorio. En el caso de las conferencias sectoriales, crear unidades específicas de información integradas por distintas Administraciones Públicas.

5.7. Instituciones intergubernamentales

46. Elevar el modelo de cooperación intergubernamental actual del nivel político-administrativo al representativo mediante la transformación del Senado en una verdadera cámara de representación territorial, en la que se integren miembros de los Gobiernos de las comunidades autónomas.

47. Transformar la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado en un órgano de preparación o debate de proyectos legislativos que tengan como contenido las relaciones intergubernamentales entre el Estado y las comunidades autónomas, así como estrechar y fomentar las relaciones de colaboración entre las autoridades estatales y autonómicas.

48. Reformar la Conferencia de Presidentes incluyendo al presidente de la FEMP, y reorientar sus objetivos, entre otros, hacia el logro de un sistema integrado de gestión pública para desarrollar de forma coordinada objetivos comunes de actuación y programas públicos que afectan a diferentes niveles de gobierno y que son de importancia o interés general; el establecimiento de líneas de actuación para el desarrollo de programas comunes; la determinación de los criterios del reparto de fondos atribuidos a las comunidades autónomas, o el nombramiento de las autoridades responsables para el desarrollo de los programas integrados. De esta Conferencia de Presidentes dependerían las Conferencias Sectoriales.



49. Crear el Consejo de Comunidades Autónomas integrado por los máximos representantes de éstas. Sus objetivos serían fortalecer la cooperación territorial, asumir el liderazgo nacional en aquellos temas y programas públicos de actuación de importancia para las comunidades autónomas, fomentar las relaciones entre los gobiernos respetando la Constitución y el reconocimiento de la diversidad dentro del Estado y representar los intereses de las comunidades autónomas ante el Estado.

50. Potenciar el Consejo Nacional de Administración Local y los consejos equivalentes en el ámbito autonómico para mejorar la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno, en el sentido señalado para la Conferencia de Presidentes.



Notas

Capítulo 1

- 1 OCDE (2006), *La modernización del Gobierno. El camino por delante*, Inap, Madrid, pág. 12.
- 2 Maggi, Claudio y Messner, Dirk (coord.) (2002), *Global Governance desde una perspectiva latinoamericana*, Nueva Sociedad, Caracas, S. 35-68.
- 3 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (2001), *World Public Sector Report. Globalization and the State*, Nueva York, Naciones Unidas, pág. 27.
- 4 Los datos que siguen se obtienen fundamentalmente del Registro Central de Personal.
- 5 Los datos se toman de la encuesta del CIS.
- 6 Queremos mostrar nuestro reconocimiento a Vital Lobo García.
- 7 Textos a partir de Joan Romero.
- 8 Villoria Mendieta, Manuel (1999), «El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación», *Revista Española de Ciencia Política*, vol. 1, núm. I.
- 9 OECD (2000), *OECD reviews of regulatory reform, Regulatory Reform in Spain, Governance*, París.
- 10 *Ibidem*, pp. 104-105.
- 11 Arregi Aranburu, Joseba (2005), *Dos modelos de Estado: la historia y la norma*, MAP-INAP.
- 12 Quizás el más significativo sea Comisión Europea (2001), *Governance in the European Union*, dentro de la colección «Cahiers of the Forward Studies Unit», al que se puede acceder en <http://europe.eu.int>.
- 13 Villoria Mendieta, Manuel (1999), *op. cit.*, pág. 121. Señala cómo la democratización es una asignatura parcialmente pendiente en la Administración española. Esta cuestión es percibida como un problema por los propios funcionarios superiores de la AGE, ya que según datos de un estudio de opinión de marzo de 1999, del Instituto Nacional de Administración Pública, un 51% considera que se tiene poco en cuenta a los ciudadanos afectados por las decisiones que se toman, mientras que un 78% y un 68% de los encuestados consideran que a quien más se tiene en cuenta a la hora de tomar decisiones o diseñar proyectos es a los políticos y a los grupos de interés, respectivamente.
- 14 Nieto, Alejandro (1975), «La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, núm. 76, pág. 9.
- 15 La génesis europea del derecho a una buena administración se halla estudiado en Tomás Mallén, Beatriz (2004), *El Derecho fundamental a una buena administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid. Sobre el deber de buena administración es fundamental la obra de Ponce, Juli (2001), *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las*

- bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Editorial Lex Nova, Valladolid.
- 16 Government (2007), «Building on Progress: The Role of the State», *Policy Review*, mayo.
- 11 Van der Meer, F. M. y Roborg, R. L. (1996), «Civil Servants and Representativeness» en Bekke, H. A., Perry, J. L. y Toonen, T. A., *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, Blomington e Indianápolis.

Capítulo 2

- 1 Segura, J y Fuentes Quintana, E. (1983), «Recesión: naturaleza y opciones», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 3, enero-junio.
- 2 Bellver A. y Kauffman, D. (2005) «Transparencing Transparency: Initial Empirics and Policy Applications» http://worldbank.org/wbi/governance/pdf/Transparenting_Transparency171005.pdf.
- 3 Cunill, N. (2006) «La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?» en Mezones, F. (ed.) *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra Editores, Guatemala; y OCDE (2005), *Modernising Government. The Way Forward*, París.
- 4 <http://www.justiceinitiative.org/activities/foifoe>.
- 5 Del Solar, F. (2008), «Transparencia, corrupción y acceso a información pública en Chile», en Solimano, Tanzi y Del Solar, *Las termitas del Estado*, Fondo de Cultura Económica-CIGLOB, Chile.
- 6 Arellano, D. (2008), «Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia», *Reforma y democracia*, núm. 40, febrero, pp. 53-80.
- 7 Bellver A. y Kauffman, D. (2005), *op. cit.*
- 8 Del Solar (2008), *op. cit.*
- 9 Souvirón Morenilla, J. M. (1998), *La actividad de la Administración y el servicio público*, Comares, Granada; Sánchez Blanco, A. (2006), *Organización intermunicipal, IUSTEL*, Madrid; Rodríguez-Arana, J. (2006), *Buen Gobierno y buena administración de Instituciones Públicas*, Aranzadi, Madrid.
- 10 Se trata de las actividades referidas a los sistemas de seguridad y control de los sistemas de información, a los procesos de control directivo de la gestión presupuestaria (cumplimiento de objetivos presupuestarios de la gestión del Departamento) o a algunos instrumentos complementarios de análisis de los riesgos (como podrían ser los cuadros de mando o los almacenes de datos).

Capítulo 3

- 1 Utilizamos, en consecuencia, la expresión sistema constitucional para intentar definir un conjunto normativo cuyo elemento central es, sin duda, la Constitución, pero que se compone de diferentes piezas normativas entre las que destacan los Estatutos de Autonomía (así como, entre otras, las leyes orgánicas de transferencia y delegación de competencias, y las denominadas como leyes competenciales) y que en el plano estrictamente jurídico-constitucional se denomina bloque de la constitucional, en cuanto a que son parámetro de validez o de aplicabilidad de las restantes normas del Estado o de las comunidades autónomas.

Capítulo 4

- 1 Los datos fundamentales que figuran en este apartado han sido extraídos de Gil-Ruiz, Gil-Esparza e Iglesias Quintana (2007), «El gasto público en España en un contexto descentralizado», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales y Ministerio de Economía y Hacienda.
- 2 Rueda, Nuria; Barruso, Begoña; Calderón, Carmen y Herrador, M^a del Mar (2007), *El grado de cobertura del gasto público en España respecto a la UE-15*, FUNCAS, documento de trabajo 328/2007.
- 3 *Public Sector Performance. Social and Cultural Planning Office of the Netherlands*, octubre de 2004.
- 4 Banco Central Europeo (2009), *Composición funcional del gasto público en la Unión Europea*, boletín mensual, abril.
- 5 El fenómeno de la confiabilidad de las Instituciones y el de la corrupción de las Administraciones Públicas, sin duda, merecería un estudio detallado y específico.
- 6 La clasificación COFOG no proporciona una panorámica completa de la situación de las finanzas públicas. Por ejemplo, las aportaciones de capital a empresas públicas y los avales no integran el gasto público. Por otra

- parte, no existe una información detallada para todos los países de la Unión para las diez categorías del primer nivel de clasificación ni, desde luego, el detalle por subcategorías.
- 7 Mulas, Carlos; Onrubia, Jorge y Salinas, Javier (2003), «Política presupuestaria en España (1978-2003)», en *El gasto público en la democracia española*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
 - 8 IGAE (1999), *Evolución de gastos del Estado por funciones. Serie 1975-1999*, Intervención General de la Administración del Estado.
 - 9 IGAE (2009), *Contabilidad Nacional de España: clasificación de los gastos de las Administraciones Públicas por funciones y subfunciones*, Intervención General de la Administración del Estado y Eurostat, abril.
- Capítulo 5**
- 1 Baena, M. (2000), *Curso de ciencia de la Administración*, vol. I, Madrid, Tecnos (4ª ed.); Baena, M. (2005), *Manual de ciencia de la administración*, Madrid, Editorial Síntesis.
 - 2 Vilas, J. (1997), «La reforma administrativa: blancos imaginarios y arqueros inciertos», *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 7-8, pág. 106.
 - 3 Bourgon, J. (2007), «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73 (1), pp. 5-26; Timsit, G. (2006), «E=R.E.S. ¿El nuevo retorno del Estado? Reflexiones sobre la experiencia francesa», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 72, núm. 4, diciembre, pp. 605-623, 2006; Ollas de Lima, B. (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Pearson Educación; Prats, J. (2010), «Políticas de buena administración para la Administración General del Estado en España. Un enfoque de gobernanza democrática» en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Tecnos, pp. 25-55; Villoria, M. (2010), «La democratización de la Administración pública: marco teórico», en Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (dirs.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*, Madrid, Tecnos, pp. 87-118.
 - 4 Naciones Unidas (2001), *World Public Sector Report. Globalization and the State*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, pág. 27.
 - 5 Pochard, M. (2007), «Sobre el gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración pública, por Jocelyne Bourgon», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73 (1), pág. 28.
 - 6 Timsit, G. (2006), *op. cit.*, pp. 607-608.
 - 7 HM Government (2007), «Building on Progress: The Role of the State», *Policy Review*, pág. 6.
 - 8 INAP (1999), *Modernizar la Administración. Libro Blanco del Gobierno Británico*, presentado al Parlamento por el Primer Ministro y el Ministro del Cabinet Office por Orden de Su Majestad, marzo, Madrid, pág. 29.
 - 9 Garcés, M. (2002), «El Gobierno», en INAP, *La Administración Pública española*, Madrid.
 - 10 INAP (1999), *op. cit.*, pág. 19.
 - 11 *Ibidem*, pág. 29.
 - 12 *Ibidem*, pág. 53.
 - 13 Thelen, K. (2003), «How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis», en Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Nueva York, Cambridge University Press, pág. 225.
 - 14 Arenilla, M. (dir.) (2000), *El proceso de la modernización de las Administraciones Públicas. El caso de La Rioja*, Logroño, Gobierno de La Rioja, pp. 45 y ss.
 - 15 OCDE (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid, INAP, pág. 148.
 - 16 *Ibidem*, pág. 148.
 - 17 *Ibidem*, pág. 135.
 - 18 Vilas, J. y Bastos, M. A. (1997), «Reforma y modernización administrativas. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núms. 7-8, pp. 165-175.
 - 19 OCDE (2006), *op. cit.*, pp. 135 y ss.
 - 20 *Ibidem*, pág. 154.
 - 21 Lobo, V. (2006), *Proyectos de reforma/modernización en la Administración General del Estado: desde la Transición hasta la actualidad*, en <http://www.inap.map.es/NR/rdonlyres/659E28E3-B287-4A3D-BB2E-11D20E3CEC7E/0/PROYECTOSDEREFORMAENLAAGE.pdf> pp. 4 y ss.
 - 22 *Ibidem*, pág. 9.
 - 23 MAP (1990), *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, Madrid.

- 24 MAP (1990), *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- 25 MAP (1991), *La modernización de la Administración del Estado. Los servicios comunes*, Madrid.
- 26 Parrado, S. (2010), «Las transformaciones de la Administración General del Estado», en Arenilla, M. (dir.), *La Administración entre dos siglos. Libro homenaje a Mariano Baena*, Madrid, INAP.
- 27 MAP (1990), *op. cit.*, pp. 27 y ss.
- 28 *Ibidem*, pág. 29.
- 29 *Ibidem*.
- 30 *Ibidem*, pp. 48 y ss.
- 31 Olías de Lima, B. (2002), «Las Administraciones Públicas españolas: balance y perspectivas», en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.), *Administraciones Públicas españolas*, Madrid, McGraw Hill, pág. 380; Lobo, V. (2006), *op. cit.*, pág. 22.
- 32 Giménez, M. (1981), «Las transferencias de funcionarios a las comunidades autónomas», *REDA*, núm. 28, pág. 133; Velázquez, F. (1982), «Crónica del curso sobre transferencias de funcionarios del Estado a las comunidades autónomas», *DA*, núm. 196., pág. 330.
- 33 Arenilla, M. (1999), «Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado» en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Madrid, MAP, pp. 118 y ss.; Saniger, N. (2002), «La Administración de las comunidades autónomas», en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.), *Administraciones Públicas españolas*, Madrid, McGraw Hill, pág. 119.
- 34 Maiz, R. y Losada, A. (2009), «La desfederalització a l'Estat de les autonomies espanyol: els processos de recentralització i de resimetrizació», en Requejo, F. y Ángel, Klaus-Jürgen (eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrizació a Europa*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, pág. 211.
- 35 Zatarain, R. (2004), «Configuración de las grandes Administraciones Públicas», en Sáinz, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, pp. 266-7.
- 36 *Ibidem*, pp. 265-6.
- 37 González Cueto, T. (2002), «Del Gobierno: composición, organización y órganos de colaboración y apoyo», en Fernández Carnicero, C. J. (dir.), *Comentarios a la Ley del Gobierno*, Madrid, INAP, pág. 129.
- 38 *Ibidem*.
- 39 Zatarain, R. (2004), *op. cit.*, pág. 271.
- 40 Ministerio de Administraciones Públicas.
- 41 Ministerio de Administraciones Públicas. Registro Central de Personal.
- 42 INAP (1997), *Dossier de información sobre la reforma del Estado en Francia 1997*, Madrid, INAP.
- 43 INAP (1999), *op. cit.*
- 44 Trillo-Figueroa, P. (2002), «Los servicios comunes y los órganos coordinadores de la Administración del Estado», en INAP, *La Administración Pública española*, Madrid, pág. 209.
- 45 MAP (2000), *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*, Madrid, MAP, pág. 105.
- 46 *Ibidem*, pág. 106. Estas cifras siempre hay que tomarlas con cuidado, ya que, aun manejando una misma fuente, no siempre coinciden. Así, el MAP en 2009 establece que tras las elecciones de 1993 existían 339 directores generales y un total de 460 altos cargos. En 1996 existían 248 directores generales y un total de 369 altos cargos. Después de las elecciones de 2000, ofrece 215 de los primeros y 353 de los segundos. Tras las elecciones de 2004, los primeros eran 230 y los segundos 375.
- 47 Tornos, J. (2002), «La Administración periférica del Estado», en INAP, *La Administración Pública española*, Madrid, pág. 131.
- 48 Olías de Lima, B. (2006), *Manual de organización administrativa del Estado*, Madrid, Editorial Síntesis, pág. 123.
- 49 Arenilla, M. (1991), *Modernización de la Administración periférica*, Madrid, INAP.
- 50 Fernández Farreres, G. (2004), «Administraciones instrumentales», en Sáinz, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, pp. 344-5.
- 51 Baena, M. (1999), *Elites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y gran empresa*, Madrid, Tecnos, pág. 465.
- 52 Crespo, J. (2002), «La Administración del nivel nacional de Gobierno», en Crespo, J. y Pastor, G. (coords.), *Administraciones Públicas españolas*, Madrid, McGraw Hill,

- pp. 92 y ss.; Olías de Lima (2006), *op. cit.*, pp. 70 y ss.; Parrado (2010), *op. cit.*
- 53 Parrado (2010), *op. cit.*
- 54 Olías de Lima, B. (2002), *op. cit.*, pág. 376.
- 55 En 1997 Francia tenía más de 72.000 empleados en el centro del Estado, lo que se calificaba de hipertrofia por el propio Gobierno francés –INAP (1997), *op. cit.*, pp. 11 y 51–. Aunque es inexplicablemente confusa, la cifra de efectivos de la AGE en Madrid es, al menos equivalente, si no superior, en la actualidad a la existente en París en aquel momento, como se puede deducir de la información oficial manejada en este libro. Esto sucede a pesar de que los efectivos totales de la Administración del Estado en Francia son varias veces superiores a los de la AGE.
- 56 MAP (2000), *op. cit.*, pp. 12 y ss.
- 57 *Ibidem*, pp. 42 y ss.
- 58 *Ibidem*, pp. 98 y ss.
- 59 *Ibidem*, pp. 150 y ss.
- 60 Garde, J. A. (dir.) (2006), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión Expertos*, Madrid, INAP.
- 61 Arenilla, M. (2007), «Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado Público», en Álvarez, E. (coord.), *El futuro del modelo de Estado*, Madrid, IMAP, pp. 293-334.
- 62 MAP (1999), *El pacto local. Medidas para el desarrollo del Gobierno local*, Madrid, MAP-FEMP.
- 63 Saniger, N. (2005), «Las deficiencias del sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado de las autonomías», en Montabes, J. (coord.), *Instituciones y procesos políticos: homenaje al José Cazorla*, Madrid, CIS, pp. 427-456.
- 64 Bayona, A. (2004), «Descentralización y coordinación», en Sáinz, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Madrid, INAP, pág. 248.
- 65 Cicuéndez, R. y Ramos, J. A. (2010), «Gobernar la diversidad territorial en el Estado autonómico: mecanismos institucionalizados de relación entre comunidades autónomas y gobiernos locales», en Arenilla, M. (dir.), *La Administración entre dos siglos. Libro homenaje a Mariano Baena*, Madrid, INAP.
- 66 *Ibidem*.
- 67 MAP (2000), *op. cit.*, pp. 58 y ss.
- 68 *Ibidem*, pp. 60 y ss.
- 69 Arenilla, M. (2007), *op. cit.*
- 70 Olías de Lima, B. (2001), *op. cit.*, pág. 24.
- 71 Beltrán, M. (2000), *La acción pública en el régimen democrático*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 51.
- 72 MAP (1990), *op. cit.*, pág. 20.
- 73 *Ibidem*, pp. 33-4.
- 74 *Ibidem*, pp. 34 y ss.
- 75 *Ibidem*, pp. 37 y ss.
- 76 *Ibidem*, pág. 34.

Capítulo 6

- 1 Nieto, A. (1984), *La organización del desgobierno*, Barcelona, Ariel, 1ª ed., pág. 5.
- 2 *Ibidem*, pág. 12.
- 3 *Ibidem*, pág. 22.
- 4 *Ibidem*, pág. 75.
- 5 *Ibidem*, pág. 24.
- 6 *Ibidem*, pág. 67.
- 7 *Ibidem*, pág. 43.
- 8 *Ibidem*, pág. 56.