

*La reforma de la Administración General del Estado en España**



Rafael Pizarro Nevado**

Recibido: febrero de 2004

Aprobado: agosto de 2004

La Constitución Española de 1978 (en lo sucesivo CE) no sólo define el modelo de Estado y la organización territorial del poder público, sino que también sienta las bases del modelo organizativo de las administraciones públicas sobre los principios de legalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (art. 103.1 CE), eficiencia y economía en la ejecución del gasto público (art. 31.2 CE), y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La promulgación del texto constitucional desencadenó un proceso de transformación de las administraciones públicas para adecuarlas a las exigencias de un régimen democrático y políticamente descentralizado. Esa transformación ha sido particularmente sensible para la Administración General del Estado en la última década del siglo anterior, inspirada en las nuevas acepciones adquiridas por los principios organizativos tradicionales como la eficacia y la eficiencia de las administraciones, la



* Este trabajo fue presentado en el marco del foro "Evolución de la administración pública - visión de derecho comparado", 28 de mayo de 2003. Línea de Investigación Estructura del Estado e Instituciones Administrativas, Maestría en derecho administrativo, Universidad del Rosario.

** Profesor titular de Derecho Administrativo, Universidad de Córdoba, España.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 63-89, julio-diciembre de 2004

calidad de la prestación de los servicios públicos, o la participación ciudadana.¹

No pretendemos en este apunte hacer una descripción completa del proceso de transformación de las distintas administraciones públicas españolas, ni siquiera de la Administración General del Estado. Por eso se prescindirá de casi cualquier referencia a las administraciones de las Comunidades Autónomas y a las corporaciones locales. Nuestro propósito es más modesto. Simplemente esbozaremos los rasgos generales que caracterizan a esta última después de la entrada en vigor de dos textos legales capitales como son la Ley 6/1997, del 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante Lofage) y la Ley 50/1997, del 27 de noviembre, del gobierno (en lo sucesivo LG), destacando aquellos aspectos que en nuestra opinión más interesan a la comparación con la legislación colombiana sobre organización administrativa.

Quizá el primer punto de interés sea el tratamiento del complejo gobierno-administración que hace el texto constitucional y su plasmación en los dos textos legales mencionados, provocados por la necesidad de deslindar los ámbitos de actuación política y administrativa. Después nos ocuparemos de los principios que articulan la reforma de la Administración General del Estado llevada a cabo por la Ley 6/1997 y las repercusiones que tuvo sobre los niveles territoriales y funcionales de la administración estatal.

1. EL GOBIERNO. CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN LEGAL

1.1 Gobierno y administración pública

A diferencia de la regulación de la rama Ejecutiva contenida en la Constitución Política de Colombia (en lo sucesivo CPC), inspirada en el régimen presidencialista, aunque con la irrupción de algunos elementos del régimen parlamentario,² la Constitución Española



¹ Véase Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (coord.), "Reformas y modernización de la administración pública española (1996-2000)", en *La administración pública española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 16.

² Véase Vidal Perdomo, Jaime, "El sistema presidencial colombiano a la luz de la Constitución de 1991", en *La Constitución por construir. Balance de una década de cambio institucional*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001, p. 168.

consagra un régimen parlamentario puro. España es una monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE), en la que el rey como jefe del Estado tiene asignado un papel simbólico y de representación, pero con escasos poderes (arts. 56 a 65 CE). El poder ejecutivo se concentra esencialmente en el gobierno de la nación, que dirige la administración (art. 97 CE), sin perjuicio de los Consejos de Gobierno de cada una de las Comunidades Autónomas. Como en todo régimen parlamentario el jefe del gobierno es elegido por el Parlamento, debiendo contar con su confianza para mantenerse en el cargo.

De conformidad con el artículo 98 CE, el gobierno de la nación se compone del presidente, elegido por el Congreso de los diputados, los vicepresidentes y los ministros, libremente nombrados por el presidente, “y los demás miembros que establezca la Ley”. Pero el desarrollo legislativo posterior ha optado, en cuanto a su composición, por un modelo de gobierno estricto y sólo forman parte de él los miembros citados, sin que se haya dado entrada a los secretarios de Estado, a pesar de permitirlo la Constitución.³ Los miembros del gobierno se reúnen en el Consejo de Ministros o en Comisiones Delegadas del gobierno de carácter sectorial.⁴

El gobierno recibe un tratamiento constitucional singular, que lo configura como un órgano de referencia definido por su papel director de la administración civil y militar, pero también por su papel de dirección y orientación política (art. 97 CE). También asume claras funciones constitucionales y ejerce potestades normativas extraordinarias. Ha sido precisamente ese tratamiento que le dota de una entidad propia el que movió a algún sector doctrinal a propugnar su separación de la administración pública, que constitucionalmente se configura como un mero aparato al servicio del interés general sometido a la dirección del gobierno (art. 103 CE). Esa concepción explicaría por qué gobierno y administración son tratados normativamente de forma diferenciada en el Título VII de la Constitución,

³ La Ley del gobierno únicamente permite que los secretarios de Estado asistan a las reuniones del Consejo de Ministros cuando hayan sido convocados (artículo 5.2). Durante algunos gobiernos ha sido habitual la asistencia de su portavoz, que en ese momento tenía la categoría de secretario de Estado. En la actualidad ese cargo lo ostenta un ministro.

⁴ Su número y denominación dependen de lo que acuerde el Consejo de Ministros y tienen las competencias que enumera la propia ley del gobierno y sus acuerdos de creación (artículo 6 LG). Además de la Junta de Defensa Nacional, equiparable a una comisión delegada, en la actualidad existen siete comisiones delegadas del gobierno para asuntos tan dispares como la política exterior, la seguridad del Estado, asuntos económicos, política autonómica, política educativa, cultural y científica, situaciones de crisis y asuntos culturales.

y justificaría que la legislación ordinaria los haya diferenciado tajantemente.⁵ Quizá como reflejo de ese dato constitucional el legislador español optó por dedicar una ley al gobierno, la Ley 50/1997, del 27 de noviembre, y otra distinta a la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, la Ley 6/1997, del 14 de abril.

Sin embargo, subsisten aún no pocas incertidumbres en el complejo gobierno-administración. La primera de ellas es la pretendida distinción entre estas dos instancias, puesto que se manifiesta más en un plano orgánico que en el funcional. Con la Ley del Gobierno pierden la consideración de órganos administrativos, en sentido estricto, el presidente del gobierno, los vicepresidentes, el Consejo de Ministros o las Comisiones Delegadas. Todos ellos pasan a ser exclusivamente órganos del gobierno. La conexión entre este último y la administración se establece a través del ministro, que es a la vez miembro del gobierno y órgano superior de la administración,⁶ sin perjuicio de la colaboración del secretario de Estado, calificado como órgano de apoyo, pero que claramente no forma parte del mismo. Pero aunque esto es así, tampoco se puede ignorar que las leyes administrativas aún atribuyen al Consejo de Ministros importantes funciones administrativas, que se plasman naturalmente en actos y contratos administrativos. Además, el artículo 8.1 Lofage abre la puerta a la existencia de órganos administrativos y de organismos públicos adscritos directamente al presidente del gobierno o a alguno de los vicepresidentes, que escapan de esa forma de la estructura ministerial. Todo ello difumina esa pretendida distinción entre gobierno y administración. Tal vez por ello sería más adecuado hablar de una doble naturaleza del gobierno.



⁵ Véase Parejo Alfonso, Luciano, "La regulación del gobierno y la administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia", en revista *Documentación Administrativa* Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, p. 14. De todos modos, un acreditado sector doctrinal ha sostenido que el gobierno es también administración general del Estado. Véanse De Otto y Pardo, Ignacio, "La posición constitucional del gobierno", en *Documentación Administrativa* No. 188, 1980, pp. 139-180; Santamaría Pastor, Juan Antonio, "Gobierno y administración: una reflexión preliminar", en *Documentación Administrativa* No. 215, 1988; Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de derecho administrativo*, 14ª edición, Madrid, Ed. Civitas, 2003, p. 198.

⁶ Por ese motivo la Lofage no establece el régimen de nombramiento y cese de los ministros que se regula en la Constitución. Se limita simplemente a regular su posición de jefes del Ministerio. Para el desarrollo de esa misión el ministro puede aprobar los planes de actuación del Ministerio, fijar sus objetivos y dirigir la actuación de todos sus órganos, estableciendo los adecuados controles de eficacia de la actividad que desarrollen.

1.2 Principios de organización y funcionamiento

Los artículos 97 a 102 y 108 a 116 CE ordenan la organización y el funcionamiento del gobierno y sus relaciones con el Parlamento, pero el constituyente también dejó margen al legislador ordinario para que completase determinadas previsiones constitucionales. Por lo que a nuestro objeto interesa hay que resaltar que no existe una regulación constitucional cerrada, ni de la composición del gobierno ni del alcance de su actividad de dirección de la administración, dejándose su definitiva concreción al posterior desarrollo legislativo. En la medida en que ese desarrollo legal se retrasó por distintas causas, durante los primeros momentos se mantuvo en lo sustancial el modelo de gobierno preconstitucional, con un gobierno íntimamente ligado al aparato administrativo.⁷ Considerando ese origen existía una administración estatal, con personalidad jurídica única, de la cual el Consejo de Ministros era un órgano superior, como disponía la entonces vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957. Aunque la praxis constitucional corrigió esa visión inicial, la inercia de la misma se dejó notar en aquellos primeros momentos y provocó las inevitables distorsiones. Éste y otros aspectos obligaban a una reforma legal en profundidad, que sentase sobre nuevas bases la configuración constitucional del gobierno y delimitase claramente su posición respecto de la Administración General del Estado.

La Ley del Gobierno de 1997 rompió la identificación entre gobierno y Consejo de Ministros, dada la sustantividad concedida a los órganos unipersonales y la relevancia de las funciones que tienen encomendadas otros órganos del gobierno. La nueva regulación del gobierno responde a los principios de dirección presidencial, colegialidad y acción departamental. El primero, y el de mayor peso específico, supone la preeminencia del presidente, que es quien en nuestro sistema parlamentario cuenta con la confianza del Congreso de los Diputados. Es al presidente a quien corresponde determinar las directrices políticas del gobierno, dirigir la acción gubernamental, proponer el nombramiento y cese de los demás miembros de su equipo y coordinar su actuación (art. 98.2 CE).

Esta decisión capital introduce una alta dosis de realismo en la regulación del gobierno, pues no en vano del presidente depende su

⁷ Véase Parejo Alfonso, "La regulación", *op. cit.*, p. 16.

existencia; aunque todo ello no supuso, ni mucho menos, la depreciación del principio de colegialidad, que tiene como consecuencia necesaria la responsabilidad solidaria de sus miembros por las decisiones adoptadas. Por último, el principio departamental otorga a cada ministro amplia autonomía en la gestión de su departamento, por lo que también son responsables políticamente de la gestión de los servicios que tenga encomendados, y deben someterse a las interpelaciones, preguntas o mociones de reprobación que les formulen las Cámaras legislativas (art. 111 CE). Pero éstos, a diferencia de lo establecido en la Constitución Política de Colombia (art. 135.9), no están sometidos a mociones de censura. Su cese le corresponde acordarlo en exclusiva al presidente del gobierno.

Respecto a las funciones encomendadas al gobierno hay que destacar que se ha tratado de separar claramente las que corresponden al presidente y a los distintos órganos que componen el gobierno. Pero aún así, la regulación sobre las funciones del gobierno también presenta importantes carencias. En lo que aquí nos interesa, la Ley del Gobierno renuncia a definir con detalle algunas de las funciones capitales del gobierno, que se dejan pues a la aplicación e interpretación de las previsiones constitucionales.⁸ Esta elección merece alguna crítica, pues por esta vía se renunció a resolver algunos problemas relevantes. Así, por ejemplo, a la luz de la nueva regulación surgen dudas sobre la relación del gobierno con las Fuerzas Armadas, cuyo mando supremo corresponde al rey en cuanto jefe del Estado. La renuncia expresa a formular las funciones del gobierno relega esta cuestión al ámbito de las competencias de los órganos que lo componen, lo que no deja de causar una cierta perplejidad. La declaración de los estados de alarma y excepción, y la propuesta del estado de sitio corresponden al Consejo de Ministros, mientras que la entera dirección de la defensa nacional se encomienda en exclusiva al presidente.

Pero, y lo que más nos preocupa en este momento, la Ley del Gobierno también renuncia a determinar en qué consiste la dirección de la administración pública. Esa indeterminación de las funciones que constituyen la acción de gobierno permitiría la asignación de alguna de ellas a órganos de dicha administración que actúan como



⁸ Véase Parejo Alfonso, "Gobierno y administración pública en la Constitución Española", en Rodríguez-Arana Muñoz (coord.), *La administración pública española, op. cit.*, p. 115.

auxiliares o colaboradores, en ocasiones preparando la decisión del gobierno, y en otras ejecutándola directamente. Así por ejemplo, los secretarios de Estado, que son órganos superiores de la Administración General del Estado, pero que colaboran directamente en las funciones de gobierno (art. 7 LG) o por delegación de las funciones del ministro. También colaboran en esa acción de gobierno la Comisión de Secretarios de Estado y los subsecretarios o los gabinetes, que fundamentalmente realizan funciones de apoyo político y técnico.

1.3 El control de la actuación del gobierno

No existe en el derecho español actuación del gobierno que escape al control de legalidad ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa, que no diferencia en función de la naturaleza de la actuación sometida a control, ni siquiera las funciones de *indirizzo* político. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 ha suprimido cualquier referencia a los “actos políticos”, de modo que toda actuación del gobierno queda sometida al control de los jueces y tribunales. De esa forma se garantiza la protección jurisdiccional —ordinaria o constitucional— de los derechos fundamentales, y el control de los elementos reglados que hay en toda decisión del gobierno, aun cuando ésta se refiera a sus relaciones con las Cortes Generales o cualquier otra de contenido político.

Además, en la medida en que la Constitución implanta un régimen parlamentario, todos los actos del gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales⁹ (art. 26 LG). Los procedimientos de control parlamentario se regulan en el Reglamento del Congreso de los Diputados del 10 de febrero de 1982, y en el Reglamento del Senado aprobado el 3 de mayo de 1994. El principal mecanismo de control son las mociones de censura o de confianza del presidente, aunque el Parlamento también controla a los distintos miembros del gobierno mediante preguntas, interpelaciones o comisiones de investigación. Pero no cabe la moción de censura a los ministros. Únicamente la moción de censura constructiva al presidente (art. 113 y 114 CE), que en caso de prosperar erige en nuevo presidente al candidato propuesto por la oposición en la

⁹ Blanco Valdés, Roberto L., “Acción de gobierno, política de nombramientos y control parlamentario”, en *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, p. 157.

moción de censura. De todas formas hay que convenir en la insuficiencia de estos mecanismos para controlar eficazmente la acción de gobierno y, desde luego, la responsabilidad por la actuación de los altos cargos del Estado que no forman parte del gobierno.

2. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO POR LA LEY 6/1997

Como se indicó, la Ley 6/1997, del 14 de abril, vino a reformar la Administración General del Estado y a resolver distintas deficiencias que venían siendo apuntadas por la doctrina. No cabe hacer ahora una descripción detallada de la totalidad de las novedades que la Ley introdujo, más bien se trata de proporcionar una visión global del impacto que tuvo sobre la administración estatal, y de apuntar algunos de los problemas de índole constitucional que permanecen abiertos.¹⁰ A este respecto cabría preguntarse por el alcance y los límites del poder de dirección que el gobierno ejerce sobre la administración pública, o el problema no menos importante de la aparición de las llamadas administraciones “independientes” para adecuar su actuación a las exigencias de determinados sectores de la realidad y las consecuencias que eso pueda tener en la regulación de una otrora actividad administrativa y el tratamiento de los ciudadanos por esas “nuevas” administraciones.

2.1 Presupuestos, objetivos y rasgos generales

Como ha tenido ocasión de destacar la doctrina, la Constitución Española contiene unas claras directrices sobre cómo debe ser la administración, que actúa con subordinación al gobierno y regida por los principios de legalidad, servicio y eficacia. La potestad organizativa no puede pues ejercerse de forma completamente libre, sino que debe someterse a esos límites y parámetros constitucionales.¹¹ En particular, y por lo que respecta a la Administración General del Estado, ésta se configura constitucionalmente como un



¹⁰ Véanse Menéndez Rexach, Ángel, “Organización central de la administración general del Estado”; y Ortega Álvarez, Luis, “La nueva ley española de organización y funcionamiento de la administración general del Estado”, en *Documentación Administrativa* Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 259-298; Parejo Alfonso, “Gobierno y administración...”, *op. cit.*, p. 139.

¹¹ Véase Parejo Alfonso, “Gobierno y administración...”, *op. cit.*, p. 106.

poder diferenciado del gobierno y directamente vinculado a la satisfacción del interés general (art. 103.1 CE). En tanto que en su actividad recurre al *imperium*, incidiendo en la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos, la organización administrativa y la regulación de su actividad deben estar presididas por los principios y valores superiores regulados en la norma constitucional.

Estos son, sucintamente enumerados, los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho (art. 103.1 CE). Son los mismos principios que fueron acogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, sobre régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, a los que se añadió expresamente que éstas, “en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos”¹². En sus relaciones con los ciudadanos las administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación (art. 3.5 LAP), respetando los principios de buena fe y de confianza legítima.

En ese contexto básico se fraguó la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, para responder a tres retos fundamentales. Por una parte era inaplazable atender las crecientes demandas de racionalidad de la organización administrativa estatal para evitar las duplicidades en la gestión y aumentar la transparencia y la participación de los ciudadanos. El desarrollo del Estado autonómico profundamente descentralizado había alumbrado un considerable número de administraciones autonómicas jóvenes y pujantes, lo que obligaba a una simplificación de las estructuras centrales y, sobre todo, a una reforma de su administración periférica, potenciando las Delegaciones del gobierno, que se van a convertir en la pieza clave de la administración periférica del Estado.

Todo ese fenómeno debe enmarcarse en otro más global como es el imparable proceso de integración europea, que impone también

¹² Sobre las relaciones interadministrativas en el derecho español véase Fernández Farreres, Germán, “Las relaciones organizativas en la Ley de Régimen Jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento común tras las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero”, en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudio en homenaje al profesor José M.^a Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, p. 269.

una redefinición de las funciones de las distintas administraciones implicadas. Consecuentemente, lograr un aparato administrativo ágil y eficaz, capaz de prestar a los ciudadanos unos servicios de calidad era una exigencia de racionalidad y de economía del gasto público.

Pero también era relevante la creación de un modelo organizativo de referencia para todas las administraciones públicas, puesto que aquel que pretendió establecer la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 había desaparecido como consecuencia de las constantes reformas que había sufrido. La Lofage intentó recoger en un único texto legal el régimen jurídico de la Administración General del Estado en su triple vertiente de administración central, periférica y exterior, y los organismos públicos, aunque como comprobaremos su éxito ha sido parcial.

Con estas premisas la entera organización administrativa estatal se construye sobre el dato capital de su personalidad jurídica¹³ (art. 3.4 LAP para todas las administraciones públicas, y art. 2.2 Lofage para la Administración General del Estado). Esto es una exigencia ineludible del carácter servicial de las administraciones públicas. Es la administración la que para alcanzar los fines del Estado social actúa, autoriza, prohíbe, sanciona, contrata o presta servicios públicos. En definitiva, es la que establece masivamente relaciones con los ciudadanos y para ello el derecho español le reconoce personalidad jurídica. Como tal persona jurídica la Administración General del Estado tiene capacidad de obrar —aunque lógicamente no con el alcance reconocido a los sujetos privados—, basada en la autonomía de la voluntad. Dada su vocación heterónoma y servicial, la capacidad de obrar de las administraciones públicas queda reducida a la suma de potestades que tengan legalmente atribuidas en cada momento (art. 2.4 Lofage), garantizándose de esa forma el principio de legalidad, entendido como vinculación positiva al ordenamiento jurídico.¹⁴

Además, la administración pública española carece de relieve político. Su rasgo definitorio es precisamente su subordinación o depen-



¹³ Véase Cosculluela Montaner, *Manual...*, op. cit., p. 35. A diferencia de lo sucedido en Colombia, es la administración, y no la nación, la que tiene reconocida personalidad jurídica.

¹⁴ Para una descripción del alcance del principio de legalidad de la actuación administrativa en el derecho español véase Rebollo Puig, Manuel, "Juridicidad, legalidad y reserva de ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno", en *Revista de administración pública* No. 125.

dencia política del gobierno que la dirige y responde políticamente por sus actuaciones. De acuerdo con esa premisa, la Administración General del Estado responde a un modelo institucional montado estrictamente sobre principios burocráticos (art. 103.3 CE), y su legitimación deriva de su papel ejecutor de la ley y su dependencia directa del gobierno.¹⁵

Una tercera decisión organizativa capital es la diferenciación orgánica, correlativa a una lógica diferenciación funcional. Si los principios de eficacia, jerarquía y coordinación, junto con el de competencia, son esenciales en toda organización, las exigencias constitucionales de descentralización y desconcentración permiten diferenciar entre los distintos modelos posibles. La primera decisión que debe tomar el legislador es sobre el grado de absorción de la actividad por la administración directa o ex centralizada, creando o no una organización instrumental. En un segundo momento se presta atención a la distribución interna de las actividades propias de la administración directa, atendiendo al principio de máxima desconcentración funcional y territorial posible. Todo ello obligó a una reconsideración de la organización y funciones de la administración periférica.

De acuerdo con esta lógica, la Administración General del Estado se divide en ministerios, variables en su número y denominación, al frente de los cuales se sitúa el ministro.¹⁶ A su vez el ministerio se organiza internamente en distintas unidades de gestión, cuya responsabilidad se atribuye a los secretarios de Estado, los subsecretarios, y los directores y subdirectores generales. Por debajo de las subdirecciones generales se encuentran los servicios, secciones y negociados. La determinación del número, denominación y ámbito de competencia de los ministerios se establece mediante Real Decreto del presidente del gobierno (art. 8.2 Lofage).

En la actualidad la Administración General del Estado se compone de 15 ministerios (dos de ellos desempeñados por los vicepresidentes primero y segundo del gobierno), 29 secretarios de Estado, 69 secretarios generales y subsecretarios, 215 Direcciones Generales, 1030

¹⁵ Sobre los caracteres de la administración pública española véase Coscolluela Montaner, *Manual...*, *op. cit.*, p. 30.

¹⁶ Cabe no obstante que existan ministros "sin cartera", a los que el presidente del gobierno encomienda alguna tarea política específica, pero sin la responsabilidad de un Ministerio concreto.

Subdirecciones Generales en servicios centrales y 62 Subdirecciones Generales en servicios periféricos, y un total de 139 organismos públicos, de los que 72 son organismos autónomos, 16 son entidades públicas empresariales, 46 son organismos públicos con régimen específico y 5 son entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social. Esta estructura no difiere significativamente de la de los países de nuestro entorno, ni en el número de departamentos ministeriales ni en la distribución de competencias materiales.¹⁷

A nivel territorial la representación del gobierno en las Comunidades Autónomas la ostenta el delegado del gobierno (art. 154 CE) que dirige también la administración periférica del Estado.

Una cuarta opción legal significativa es la relevancia concedida al principio de servicio a los ciudadanos y el deber de adaptación permanente de la calidad de los servicios.¹⁸ Ya la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableció una tabla de derechos de los ciudadanos en relación con el funcionamiento de las administraciones públicas. Nuestra legislación asumía así expresamente que la virtualidad de gran parte de los derechos de los ciudadanos depende directamente del buen funcionamiento de las administraciones.

El principio de servicio a los ciudadanos se traduce prácticamente en la imposición de nuevos deberes legales a la Administración General del Estado como el de garantía de la efectividad de los derechos de los ciudadanos y el de continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones (art. 4 Lofage). A tal fin se exige que la administración estatal determine las prestaciones que proporcionen los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad. De esa forma se pretende dotar a la administración de instrumentos jurídicos, y no sólo técnicos, de control de la calidad y eficacia de su actuación. Por ello es de lamentar que se haya renunciado a planteamientos más ambiciosos



¹⁷ A diferencia de lo sucedido en Colombia, no han existido nunca en España “departamentos administrativos” como estructura diferenciada del Ministerio para la gestión de asuntos técnicos como el planeamiento, la estadística, la función pública o la aeronáutica civil. Las únicas fórmulas organizativas distintas a los ministerios son las propias de la administración instrumental, dirigidas y controladas por los ministerios.

¹⁸ Véase Parejo Alfonso, “La regulación...”, *op. cit.*, p. 61.

que apuntaban inicialmente al establecimiento de verdaderas cartas de servicios públicos.

Para garantizar la efectividad de estos deberes también se impone a todos los ministerios la obligación de actualizar permanentemente y poner a disposición de los ciudadanos, no sólo el esquema de su organización y el de sus organismos dependientes, sino también guías informativas sobre procedimientos, servicios y prestaciones.

Finalmente, y sin ánimo de agotar las novedades que jalonan la Ley 6/1997, habría que hacer mención de la tendencia a la profesionalización de los niveles directivos de la Administración General del Estado como garantía de eficacia, imparcialidad y neutralidad de la administración pública.¹⁹ Así, si los secretarios de Estado y los secretarios generales son nombrados libremente, los restantes órganos directivos deben nombrarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente²⁰ (arts. 15, 17, 18 y 19 Lofage). Pero en todo caso su nombramiento está basado en la confianza política del gobierno. Por debajo del director general los demás puestos se cubren por funcionarios conforme al sistema de provisión previsto en la legislación de función pública.

A todos ellos les es exigible una responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, y quedan sometidos al control y evaluación por el órgano superior o directivo correspondiente. De todos modos, y sin perjuicio de ciertos márgenes de discrecionalidad en relación con los primeros, aún podría hacerse mucho más para supe-
ditar el acceso a esos puestos a criterios de mérito y capacidad y, lo que es más importante, a la evaluación de resultados.²¹

¹⁹ Se quiere así reaccionar contra la progresiva colonización de los espacios superiores de los aparatos administrativos por las fuerzas políticas. Véanse Morell Ocaña, Luis, "Pervivencias del 'spoils system' en la España actual", en *Anuario de derecho constitucional y parlamentario*, No. 4, 1992, pp. 31-59; Jiménez Asensio, Rafael, *Altos cargos y directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996; Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

²⁰ Respecto a los órganos directivos de la administración en el exterior, la Lofage no contiene ninguna disposición específica y se remite a la normativa reguladora del Servicio Exterior del Estado.

²¹ Para una consideración crítica de determinados aspectos de la nueva regulación véase Blanco Valdés, "Acción de gobierno...", *op. cit.*, pp. 145-157.

2.2 La reforma de la administración periférica del Estado

La reforma de la administración periférica del Estado fue objeto de continuo debate durante las décadas anteriores a la promulgación de la Lofage.²² La propia Constitución terció en el tema previendo la creación de Delegaciones del gobierno en las Comunidades Autónomas (art. 154 CE) con la doble misión de dirigir la administración periférica del Estado en ese escalón territorial, y coordinarla con la administración autonómica. A este respecto la reforma se inició con el Real Decreto 3117/1980, que reformaba el Estatuto de los gobernadores civiles, y con el Real Decreto 1801/1981, de reforma de la administración periférica del Estado. Posteriormente se reguló la figura del delegado del gobierno con la Ley 17/1983, del 16 de noviembre, y se dictó el Real Decreto 1223/1983, del 4 de mayo, sobre medidas de reorganización de la administración periférica del Estado.

Sin embargo, estas primeras reformas no lograron acallar las voces críticas, por lo que la Lofage dio un paso más en el proceso de transformación de la administración periférica del Estado impulsando una reforma de honda carga política, y no tanto administrativa, puesto que el Estado mantiene su presencia institucional en la totalidad del territorio nacional para la gestión de sus competencias propias.²³

La administración periférica del Estado se articula hoy a través de las Delegaciones del gobierno en cada Comunidad Autónoma, responsables de la gestión territorial integrada de los distintos servicios (art. 6.1 Lofage). El delegado representa ordinariamente al gobierno en el territorio de la Comunidad Autónoma,²⁴ dirige la administración del Estado en el territorio de la Comunidad y la coordina, cuando proceda, con el resto de las administraciones públicas actuantes (arts. 22 a 28 Lofage). Aún así, resulta un poco confusa su integración en el esquema general de la Administración General del Estado, puesto



²² Véanse García de Enterría, Eduardo, "Prefectos y gobernadores civiles. El problema de la administración periférica en España", en *La Administración española*, Madrid, 1964; Salas, Javier, "Hacia una reestructuración de la administración periférica del Estado", en *Documentación Administrativa*, No. 182, 1979; Piñar Mañas, J. L., "La administración periférica del Estado", en *Revista de administración pública*, Nos. 100-102, 1983; Ortega Álvarez, Luis, "Administración periférica y descentralización", en *Documentación Administrativa*, No. 214, 1988; Tornos Mas, Joaquín, "La reforma de la administración periférica del Estado"; Castells Arteché, José Manuel, "Notas sobre la administración periférica del Estado en la Ley 6/1997", estos dos últimos publicados en la revista *Documentación Administrativa* Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 345-392.

²³ Véase Parejo Alfonso, "Gobierno y administración...", *op. cit.*, pp. 89-155.

²⁴ Nótese que es al gobierno a quien representa el delegado, puesto que la representación ordinaria del Estado en la Comunidad Autónoma corresponde al presidente de la misma.

que el art. 22.1 la hace depender orgánicamente de la Presidencia del gobierno, pero se reconoce también al ministro de administraciones públicas facultades para dictar instrucciones precisas para la correcta coordinación de la administración estatal en el territorio, y al ministro del Interior para impartir las necesarias en materia de libertades públicas y seguridad ciudadana.

Por otra parte, la atribución de funciones coordinadoras se ve empañada por la casi total ausencia de mecanismos de coordinación que le permitan desplegar ese cometido. Los escasos mecanismos existentes se concentran en las instancias superiores de la Administración General del Estado, a través de consejos nacionales o conferencias en los que se integran los representantes de los gobiernos autonómicos, de modo que se priva al delegado del gobierno de una de sus principales atribuciones.²⁵

A nivel provincial se ha producido la sustitución del gobernador civil por la figura del subdelegado del gobierno en la provincia, que pierde su carga política por la supresión de su representación del gobierno, y también peso administrativo porque se le “degrada” al nivel de órgano directivo con rango de subdirector general, de modo que pierde la condición de alto cargo. Además, su nombramiento corresponde al delegado, rompiéndose la tradicional conexión directa con el gobierno, a quien correspondía su nombramiento. Para reforzar aún más su imagen de “apoliticidad” y profesionalidad, la Ley configura estos órganos con un carácter netamente funcionarial y exige que sean nombrados entre funcionarios de carrera a los que se exija, para su ingreso en la función pública, el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente (art. 29.1 Lofage). Los subdelegados del gobierno de cada Comunidad Autónoma se reúnen en la Comisión territorial de asistencia al delegado del gobierno.

Un tercer dato de interés es la integración en la Delegación del gobierno de los servicios territoriales de la Administración General del Estado que subsistían en las provincias después de las transferencias de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas. Los anterio-

²⁵ Como ejemplo podría señalarse la coordinación en el área de la sanidad, donde la función de alta inspección que corresponde al Estado se realiza por la administración sanitaria central, que se relaciona directamente con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

res servicios se integran ahora en áreas funcionales²⁶ que dependen de los ministerios respectivos y se organizan en dependencias provinciales y en oficinas de ámbito inferior al provincial, integradas en la correspondiente subdelegación del gobierno. Ejercen las funciones de tramitación, elaboración de informes, inspección y demás actividades propias de los servicios integrados. Existe también una asesoría jurídica y servicios de intervención económica.

De todos modos, ese esfuerzo de integración en la Delegación del gobierno de los servicios ministeriales no ha sido pleno, puesto que de la misma escapan aquellos servicios que “por las singularidades de sus funciones o por el volumen de la gestión resulte aconsejable su dependencia directa de los órganos centrales correspondientes” (art. 33.1 Lofage). A diferencia de los anteriormente indicados, a los que se conoce como “servicios integrados”, estos “servicios no integrados” en la Delegación quedan fuera de la jerarquía del delegado del gobierno. Entre ellos los más significativos son quizá la Agencia Tributaria, las Entidades Gestoras y la Tesorería de la Seguridad Social y las Delegaciones de Defensa.

2.3 La administración instrumental

La organización administrativa ha sufrido cambios importantes en los últimos años que han tenido, entre otras consecuencias, la atribución de importantes responsabilidades públicas a administraciones creadas con base en el principio de descentralización funcional, esto es, separadas de la administración general. La conclusión más importante que de ello se desprende es que el fenómeno de la descentralización territorial no puede considerarse hoy en día como el único prisma bajo el cual se refleja el reparto y ejercicio de los poderes y servicios públicos. El panorama administrativo es más rico y complejo y habrá que considerarlo siempre desde una óptica más amplia que abarque en su conjunto las dos vertientes, territorial y funcional, que ofrece la descentralización. No nos corresponde aquí ocuparnos de las implicaciones territoriales del fenómeno descentralizador, pero no podemos tampoco completar una descripción, aunque sea breve, de la Administración General del Estado



²⁶ Reguladas por el Real Decreto 1330/1997, del 1º de agosto, de Integración de los Servicios Periféricos y de Estructura, y completadas por otras normas posteriores. Las áreas funcionales previstas son fomento, industria y energía, agricultura y sanidad.

español sin hacer algunas consideraciones sobre las consecuencias que sobre la misma han jugado las tensiones descentralizadoras.

2.3.1 La racionalización de la administración institucional

Desde un punto de vista dogmático, uno de los problemas más agudos que padecen las administraciones públicas es la proliferación y diversificación del estatuto de sus entidades instrumentales. Sobre la base de unos rasgos comunes, como una personalidad jurídica diferenciada de la del Estado, y una cierta autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines, es habitual que la norma que regula su estatuto jurídico añada a cada una de ellas rasgos específicos y singulares, provocando cada vez una mayor heterogeneidad y confusión. Esto fue así también en España durante la segunda mitad del siglo XX, lo que a la postre condujo a la desnaturalización del entramado institucional que pretendió introducir la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958. Esa diversificación de entidades “atípicas” prácticamente terminó por reducir el ámbito de aplicación de aquella Ley exclusivamente a los organismos autónomos (*établissements publics* en Francia), muchos de ellos consagrados a actividades comerciales o industriales y con sometimiento parcial al derecho privado.²⁷ Lo cierto es que la aparición de entidades, sociedades y agencias sin una asignación funcional clara provocó que no pudiese establecerse una conexión entre las actividades administrativas y las formas organizativas.

La Lofage fue un intento más de reconducción de ese proceso a cauces racionales, igual que la reciente legislación de contratos públicos o la ley jurisdiccional. Todas estas leyes han tratado de reducir la variedad de modelos organizativos existentes a categorías tasadas, bien definidas y homogéneas; aspiran, en definitiva, a someter de nuevo el régimen patrimonial, el de su personal y el financiero y presupuestario de toda esta amalgama de entidades públicas a las normas generales del derecho administrativo. En particular la Lofage pretende una racionalización de la regulación de la administración institucional o instrumental de la Administración General del Estado, a la que alude con la denominación de organismos

²⁷ Véase Jiménez de Cisneros Cid, Francisco Javier, “Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública”, en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, p. 393.

públicos, y su sometimiento a un régimen común y más simple. Para ello reduce su tipología esencialmente a dos categorías, los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales.

Los organismos públicos se definen como formas organizativas de descentralización funcional que desarrollan “actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas, de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado”. A tal fin se les reconoce personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía en la gestión (art. 42 Lofage). Como contrapartida su creación se somete a reserva de ley (art. 61 Lofage) y sus estatutos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros. Los organismos públicos a su vez se diferencian en organismos autónomos, que son entidades descentralizadas funcionalmente para el desarrollo de actividades de fomento, prestacionales y de gestión de servicios públicos precisas para la ejecución de programas específicos de Ministerios,²⁸ y entidades públicas empresariales, fórmula de descentralización funcional de actividades prestacionales, gestión de servicios o producción de bienes y servicios de interés público susceptibles de contraprestación.²⁹ Mientras que los primeros se rigen exclusivamente por el derecho administrativo (art. 45.1 Lofage), los segundos rigen su actividad con relevancia externa por el derecho privado, salvo cuando ejerzan potestades administrativas, pero su organización y funcionamiento se regula por el derecho administrativo (art. 53 Lofage).

La relación de instrumentalidad entre la Administración General del Estado y sus organismos públicos se construye sobre el concepto de dirección estratégica, con la definición y asignación de objetivos, en su



²⁸ Como una especialidad al régimen general de los Organismos Autónomos cabe mencionar a las entidades gestoras de la seguridad social, a las que les resulta de aplicación supletoria la Lofage para defecto de lo que su legislación específica disponga en asuntos de personal, económico-financieros, patrimoniales, presupuestarios y contables, así como sobre el régimen de impugnación y revisión de oficio de sus actos.

²⁹ Nótese la dificultad para deslindar ambos tipos de entidades, en principio separadas en atención a sus funciones. Pero es evidente que considerando las funciones propias de unos y otras poco se puede avanzar; se pueden atribuir indistintamente categorías completas de actividades a unos u otros organismos, con lo que la función no predetermina, ni condiciona definitivamente, el tipo de entidad gestora que deba constituirse. Así lo ha demostrado el proceso de adaptación a las dos nuevas categorías de organismos públicos de los preexistentes Organismos Autónomos y demás entidades de derecho público que, en cumplimiento de lo establecido en la disposición transitoria 30 de la Lofage, han expedido la Ley 50/1998, del 30 de diciembre (arts. 60 a 74), y los Reales Decretos 286/1999, del 22 de febrero, y 432/1999, del 12 de marzo. En todos ellos se comprueba la falta de precisión en el deslinde entre ambas figuras y, por tanto, el amplísimo margen de decisión existente para optar por una u otra.

caso mediante convenio o contrato-programa, y el control de eficacia por resultados (arts. 43.2, 44.1, 51 y 59 Lofage). Pero su dependencia se concreta también en su adscripción a un ministerio o a otro organismo público, a través de un órgano concreto que ejerce la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad.³⁰

De todos modos no puede dejar de advertirse que ese intento de racionalización y sometimiento a un régimen común, como tantos otros antes, ha sido vano. Pese al esfuerzo por imponer un modelo administrativo coherente, el legislador no ha podido resistir las presiones centrífugas, y la propia Lofage sanciona la pervivencia de un grupo considerable de entes públicos que quedan al margen, total o parcialmente, de la plena aplicación del texto legal. Por una parte ese régimen común o general que la Lofage establece admite una flexibilización relativa en función de las características de cada organización instrumental, por lo que en la Ley de creación de cada organismo público pueden acogerse distintas especialidades en materia patrimonial y presupuestaria, de personal, de gestión económico-financiera, etc. Por esta vía precisamente se inició la fragmentación del esquema general que pretendió implantar la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958.

Por otra parte, y esto es lo más grave, la propia Lofage recoge en sus disposiciones adicionales sexta, séptima y novena, excepciones al régimen común aplicables a un abigarrado conjunto de entidades "atípicas", entre las que cabe mencionar las entidades gestoras y los servicios comunes de la seguridad social, el Consejo de Estado, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo Económico y Social o el Instituto Cervantes; excepciones todas que en ocasiones no han sido suficientemente justificadas.³¹ Y esto sin olvidar aquellos entes dotados de una especial autonomía frente a la Administración General del Estado (administraciones independientes), a las que se aludirá más adelante. En definitiva, queda reconocida la posibilidad de que se constituyan entes distintos de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales, cuyo régimen jurídico queda remitido a lo que se determine por la ley específica de creación del correspondiente ente.

³⁰ Véase Cosculluela Montaner, *Manual...*, op. cit., p. 284.

³¹ Para una crítica a esas exclusiones véanse Parejo Alfonso, "La regulación...", op. cit., pp. 56-59; Jiménez de Cisneros Cid, "Organización instrumental...", op. cit., p. 410.

Otro punto en torno al que se suscitan no pocos interrogantes es la distinción entre las entidades públicas empresariales y las sociedades mercantiles del Estado, así como la conformidad con la Constitución y el derecho europeo de las actividades empresariales desarrolladas por las mencionadas Entidades. El carácter híbrido de la actividad de estas últimas, que puede ser simultáneamente de autoridad y empresarial, ha despertado algunos recelos doctrinales.³²

2.3.2 Sociedades y fundaciones estatales

Llegados a este punto es oportuno reparar en la distinción entre las entidades administrativas en sentido estricto y aquellas otras creadas para la iniciativa pública en la economía o para el desarrollo de una actividad económica no reservada al sector público. En el capital social de las segundas —a las que se conoce como “Sociedades estatales”— debe ser mayoritaria la participación directa o indirecta de la administración estatal, de sus organismos autónomos o de los demás entes públicos. Las sociedades estatales se rigen íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado (disposición adicional duodécima Lofage), salvo en las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación. Esta salvedad es perfectamente explicable por las exigencias que derivan de la propiedad de estas organizaciones y la necesidad de controlar la gestión de fondos públicos.³³ Pero en ningún caso pueden llegar a ostentar facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. En este aspecto se diferencia nítidamente de las entidades



³² Véase Betancor Rodríguez, Andrés, “Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la administración sea al mismo tiempo administración y empresa”, en *Documentación Administrativa*, No. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 479-493.

³³ Esta exigencia tiene consecuencias muy variadas. Como ejemplo podemos considerar la legislación de contratos de las administraciones públicas, por cuanto el derecho comunitario impone que toda entidad —sea de derecho público o de derecho privado— creada para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, dotada de personalidad jurídica y cuya actividad dependa estrechamente del Estado, de los entes territoriales o de otros organismos de derecho público, ha de sujetarse a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos sometidos a las directivas comunitarias. No basta, pues, con el dato del ejercicio de potestades públicas para determinar la aplicación o no de esos procedimientos, sino que lo relevante es la naturaleza y el carácter de la actividad que el ente desarrolle. De ahí que, a los efectos de la contratación pública, el régimen de las sociedades mercantiles en mano pública en nada deba diferenciarse del de las entidades públicas empresariales.

públicas empresariales, que sí podrían llegar a ostentarlas. A este respecto se afirma que si las sociedades estatales desde el punto de vista económico son sector público, desde el punto de vista jurídico no son administraciones.

En los últimos años se ha desarrollado un importante proceso de reestructuración del sector público industrial y comercial español y de privatización de un buen número de sociedades estatales, bien mediante su venta directa total o parcial, bien mediante la colocación en el mercado de paquetes significativos de acciones.³⁴ Para dar cobertura a esa operación se promulgó la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de régimen jurídico de la enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas. Posteriormente, el 28 de junio de 1996 se aprueba un programa de modernización del sector público empresarial, que en la práctica estableció un programa de privatizaciones a corto y mediano plazo. Por esta vía han pasado a manos privadas las empresas públicas más destacadas y rentables, como Telefónica, Repsol, Gas Natural, la antigua empresa Tabacalera y prácticamente la totalidad las entidades financieras públicas. En la actualidad las empresas de titularidad estatal están gestionadas por la Dirección General del Patrimonio del Estado, por el ente Público Radio Televisión Española, que integra a las sociedades estatales que operan en radio y televisión, o por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales. El objetivo fundamental de esta última es la privatización de las sociedades de las que participa.

Otra figura que ha adquirido una actualidad insospechada es la de las fundaciones públicas y las fundaciones privadas de iniciativa pública o en mano pública, aunque bajo esa rúbrica se esconden realidades muy distintas. Simplificando mucho podría diferenciarse entre fundaciones *stricto sensu*, que son entes privados sometidos al régimen general de las fundaciones, y las llamadas fundaciones públicas sanitarias, que en puridad son entidades públicas empresariales del tipo ya mencionado.³⁵ La Lofage desconoció ese auge y

³⁴ Al respecto véanse Cosculluela Montaner, *Manual...*, *op. cit.*, p. 294; Martín Rebollo, "Gobierno...", *op. cit.*, p. 921.

³⁵ Resulta muy llamativo que, al poco tiempo de aprobarse la Lofage, el mismo legislador alumbrara un nuevo tipo de entidades al margen de la ley que había aspirado a constituir en adelante el marco de referencia común y único de las entidades instrumentales de la administración estatal. Estas nuevas entidades —las fundaciones públicas sanitarias— se rigen por su normativa propia y específica, tal como han reiterado las disposiciones adicionales 30 y 40 de la Ley 50/2002, del 26 de diciembre, sobre Fundaciones.

sólo con la nueva Ley 50/2002, del 26 de diciembre sobre Fundaciones (arts. 44 y ss.), se han establecido una serie de reglas relativas a la creación y régimen jurídico de estas fundaciones privadas de iniciativa pública, que no son otra cosa que excepciones al régimen de derecho privado. Estas singularidades, no obstante, sólo son aplicables a las fundaciones estatales que ahora pasan a denominarse “fundaciones del sector público estatal”. Esta realidad, surgida nuevamente al margen de la Lofage, confirma plenamente que su intento racionalizador no ha tenido éxito.

2.3.3 Conclusiones. Crónica de un fracaso anunciado

Subsiste pues en el entramado instrumental de la Administración General del Estado, y no sólo en ella, una complejidad organizativa extrema, hasta el punto que podría afirmarse que ésta es uno de los rasgos característicos de las actuales administraciones públicas españolas. Esa complejidad se manifiesta de manera especialmente intensa en el continuo y sistemático recurso a la creación de entes instrumentales para el cumplimiento de determinados fines públicos sectoriales y específicos.

En la actualidad, de la Administración General del Estado dependen 65 organismos autónomos, 42 entidades públicas empresariales, 22 organismos atípicos o, si se quiere, “apátridas”, por cuanto no se ubican en ninguna de las dos categorías anteriores, y un importante número de sociedades estatales (entre otras, las dependientes de la entidad pública empresarial “Sociedad Estatal de Participaciones Industriales”, la Empresa Nacional de Mercados Centrales de Abastos, los Paradores de Turismo de España, la Empresa Nacional de Residuos Radiactivos, la reciente Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, las sociedades estatales para la construcción y explotación de obras hidráulicas, etc.), así como de fundaciones públicas sui generis, como es el caso de las sanitarias, y de fundaciones privadas constituidas al amparo de la Ley 30/1994, del 24 de noviembre, recientemente sustituida por la Ley 50/2002, del 26 de diciembre. Entre estas últimas, en el artículo 6 de la Ley 52/2002, del 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2003, se relacionan hasta 42 fundaciones privadas (denominadas ahora “fundaciones del sector público estatal”), siendo sus principales ámbitos de actuación la cultura, la ciencia, la educación y la sanidad. Y un panorama similar puede apreciarse en Comunidades Autónomas y corporaciones locales.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 63-89, julio-diciembre de 2004

2.4 Autoridades o administraciones independientes

La Constitución colombiana de 1991 dota a varias entidades administrativas de un estatuto especial para sustraerlas al control del gobierno y del presidente. Se trata de esa forma de dotarlas de unas ciertas garantías de independencia o de neutralidad.³⁶ Como ejemplo, entre otros varios, el artículo 371 CPC configura el Banco de la República como “persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio”, y le asigna sus funciones básicas, que debe desarrollar “en coordinación con la política económica general”. Por su parte, el artículo 40 de la Ley 489 de 1998 dispone que:

el Banco de la República, los entes universitarios autónomos, las corporaciones autónomas regionales, la Comisión Nacional de Televisión y los demás organismos y entidades con régimen especial otorgado por la Constitución política, se sujetan a las disposiciones que para ellos establezcan las respectivas leyes.

En España pueden encontrarse ejemplos similares, como la autonomía reconocida a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, el ente público Radio Televisión Española, las universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión del Sistema Eléctrico Nacional, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y, por supuesto, el Banco de España. Y nada se opone a que por ley se constituyan nuevas entidades en régimen de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado.³⁷ A fin de garantizar su actuación neutral la legislación española introduce ciertos elementos correctores como la intervención del Congreso en el nombramiento de sus órganos directivos, o la asignación a los miembros de dichos órganos de un estatuto jurídico caracterizado, en lo sustancial, por la garantía de inamovilidad —salvo tasadas causas de cese— en el desempeño del cargo y por la duración limitada de éste. Y sobre todo gozan de autonomía funcional en el desarrollo de su actividad y en la adopción de las correspondientes decisiones, que no pueden quedar sometidas a



³⁶ Vidal Perdomo, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 43.

³⁷ Véanse Sala Arquer, J. M., “El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes”, en *Revista Española de Administración Pública*, No. 42, 1984; García Llovet, E., “Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho”, en *Revista de Administración Pública*, No. 131, 1993; Betancor Rodríguez, Andrés, *Las administraciones independientes*, Madrid, 1994.

instrucciones, directivas u órdenes gubernamentales, ni ser fiscalizadas por la administración a la que estén vinculadas.

Las llamadas indistintamente, y entre otras denominaciones, “autoridades o administraciones independientes”, “agencias” u “organismos o entidades públicas de regulación”, quedan formalmente fuera del ámbito de aplicación de la Lofage (disposición adicional décima). Con carácter general se rigen por su legislación específica y sólo supletoriamente se les aplica la Lofage, salvo al Banco de España al que no le será de aplicación esta última precisión (disposición adicional octava). No obstante, el apartado segundo de la misma disposición adicional parece introducir una categoría especial de administraciones independientes, con un régimen singular y parcialmente sometido a la Lofage, porque prevé que los organismos públicos a los que, tras la entrada en vigor de esa Ley, se les reconozca expresamente por una Ley la independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica en los aspectos precisos para hacer plenamente efectiva dicha autonomía. En los demás extremos y, en todo caso, en cuanto al régimen de personal, bienes, contratación y presupuestación, ajustarán su regulación a las prescripciones de la Lofage. A ambos tipos de administraciones independientes les resulta de aplicación la Ley General Presupuestaria.

La situación no es satisfactoria, por lo que la más autorizada doctrina ha propuesto que se las dote de una regulación marco que defina las características comunes a todas ellas: las garantías de su autonomía orgánica, financiera y funcional; sus funciones básicas, teniendo en cuenta que necesariamente han de variar en función del sector en el que vayan a intervenir, así como las potestades administrativas que se les pueden atribuir, con especial referencia al alcance que pueda tener la potestad normativa. Y por supuesto, la determinación de reglas que garanticen la transparencia de sus actuaciones y decisiones, a fin de evitar cualquier sospecha de manipulación o influencia externa que ponga en entredicho precisamente lo que las justifica, su neutralidad. La transparencia no sólo facilitaría el control externo de las decisiones, sino que coadyuvaría a legitimarlas, tanto desde la perspectiva de los operadores, como desde la de la administración a la que se vinculan, y favorecería también su autocontrol.

Estud. Socio-Juríd., Bogotá (Colombia), 6(2): 63-89, julio-diciembre de 2004

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco Valdés, Roberto L., "Acción de gobierno, política de nombramientos y control parlamentario", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 145-189.
- Betancor Rodríguez, Andrés, *Las administraciones independientes*, Madrid, Ed. Tecnos, 1994.
- Betancur, A., "Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la Administración sea al mismo tiempo Administración y empresa", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 439-493.
- Castells Arteché, José Manuel, "Notas sobre la Administración periférica del Estado en la Ley 6/1997", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 377-392.
- Cosculluela Montaner, Luis, *Manual de derecho administrativo*, 14ª edición, Madrid, Civitas, 2003.
- De Otto y Pardo, Ignacio, "La posición constitucional del gobierno", en *Documentación Administrativa*, No. 188, 1980, pp. 139-180.
- Fernández Farreres, Germán, "Las relaciones organizativas en la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento común tras las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero", en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudio en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002, pp. 265-290.
- García de Enterría, Eduardo, "Prefectos y gobernadores civiles. El problema de la Administración periférica en España", en *La administración española*, Madrid, 1964.
- García Llovet, E., "Autoridades administrativas independientes y Estado de derecho", *Revista de Administración Pública*, No. 131, 1993.
- Jiménez Asensio, Rafael, *Altos cargos y directivos públicos*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1996.
- Jiménez de Cisneros Cid, Francisco Javier, "Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Pública", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 393-416.
- Laporta, Francisco J. y Álvarez, Silvina (eds.), *La corrupción política*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

- Martín Rebollo, Luis, "Gobierno y Administración General del Estado", Estudio preliminar publicado en las *Leyes administrativas*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2002, pp. 897-943.
- Menéndez Rexach, Ángel, "Organización central de la Administración General del Estado", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 275-298.
- Morell Ocaña, Luis, "Pervivencias del 'spoil system' en la España actual", en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario*, No. 4, 1992, pp. 31-59.
- Ortega Álvarez, Luis, "Administración periférica y descentralización", en revista *Documentación Administrativa*, No. 214, 1988.
- Parejo Alfonso, Luciano, "La regulación del gobierno y la administración; continuidad y discontinuidad en la política de desarrollo constitucional en la materia", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 11-76.
- Rodríguez-Arana Muñoz (coord.), "Gobierno y administración pública en la Constitución Española", en *La administración pública española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 89-159.
- Piñar Mañas, J. L., "La administración periférica del Estado", en *Revista de Administración Pública*, Nos. 100-102, 1983.
- Rebollo Puig, Manuel, "Juridicidad, legalidad y reserva de Ley como límites a la potestad reglamentaria del gobierno", en *Revista de Administración Pública*, No. 125, 1991.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (coord.), "Reformas y modernización de la administración pública española (1996-2000)", en *La administración pública española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 15-58.
- Salas, J., "Hacia una reestructuración de la administración periférica del Estado", en revista *Documentación Administrativa*, No. 182, 1979.
- Sala Arquer, J. M., "El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones independientes", en *Revista Española de Administración Pública*, No. 42, 1984.
- Santamaría Pastor, J. A., "Gobierno y administración: una reflexión preliminar", en revista *Documentación Administrativa*, No. 215, 1988.
- Tornos Mas, Joaquín, "La reforma de la administración periférica del Estado", en revista *Documentación Administrativa*, Nos. 246-247, septiembre 1996-abril 1997, pp. 345-376.
- Vidal Perdomo, Jaime, "El sistema presidencial colombiano a la luz de la Constitución de 1991", en *La Constitución por construir*.

Balance de una década de cambio institucional, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, 2001.

———, *Derecho administrativo*, 11ª edición, Bogotá, Temis, 1997.