

JORNADES SOBRE LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓ BÀSICA DE PROCEDIMENT ADMINISTRATIU, UNA VEGADA TRANSCORREGUTS SIS MESOS DE L'INICI DE LA SEVA VIGÈNCIA

**26 d'abril i 3 de maig de 2017
Espai Francesca Bonnemaison**

La modernització de les Administracions Públiques i la reforma de la legislació bàsica de procediment administratiu; aproximació general i un primer balanç.

Sr. DAVID MELLADO RAMÍREZ,
soci de PwC Tax & Legal Services. Advocat de l'Estat en excedència i Secretari General Tècnic del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (gener 2012-novembre 2016).

Barcelona, 26 d'abril de 2017

Barcelona, 26 de abril de 2017.

Buenos días.

En primer lugar debo agradecer a la organización, tanto la Diputación de Barcelona como la Fundación Democracia y Gobierno Local, por invitarme a estas jornadas, que permiten compartir los objetivos que han impulsado las dos leyes administrativas, la ley 39/2015 y la 40/2015, y ver su evolución en estos primeros meses de andadura..

Igualmente debo agradecer a los asistentes su participación y el interés en conocer los cambios que suponen esta reforma.

A propósito de la gratitud, traigo la definición que hacía del servicio público, de la defensa del Estado, quien fue Ministro de Hacienda hace ochenta y cinco años. “¡Ardua tarea, preñada de escollos, quiebras y amargores! Forma su cortejo la ingratitud y la incompreensión; la envuelve el sigilo cuando se triunfa; el estruendo, si se fracasa.” Espero que la jornada de hoy mitigue, aunque sea en parte, la incompreensión.

Voy a empezar por la ciudad de Toronto. En la ciudad de Toronto hay una decoradora de interiores, que se llama Hilary y es conocida en la ciudad porque tiene la capacidad de transformar las viviendas, y junto a ella está David , un agente de la propiedad inmobiliaria. Ambos compiten durante tres o cuatro semanas en convencer a una familia. Hilary se va a ocupar en convencerles de que lo mejor que pueden hacer con su vivienda, a cambio de una pequeña inversión, módica, es transformarla y hacerla mucho mejor. Sin embargo, David, todo lo contrario, se encarga de pasear a la familia por las distintas zonas de la ciudad de Toronto y mostrarles desde un Pent-house a una villa adosada en distintas áreas. Al transcurso de la semanas se vuelven a reunir y Hilary les enseña la casa reformada y David les hace una oferta final para cambiar. El hecho es que esto que estoy contando es un *reality show* que se emitió originalmente e en la tv canadiense con el título de “love it or list it” y luego en la tv española, en la cadena Divinity, con el nombre “tu casa a juicio”.

Pero claro, ¿qué es lo importante de este programa? ¿Qué tiene que ver con las jornadas? Lo que siempre me llama la atención es la estadística de elección. El 80% de las familias se quedan en su casa. Lo más frecuente es la imagen final de la familia cuando ven su casa reformada y dicen: “¡vaya!, pero si yo tenía una casa fantástica, y ahora la luz va mejor, la iluminación, la calefacción, mira el espacio que he ganado... y bueno, vuelven a enamorarse de su casa. Y el pobre David, casi siempre se vuelve sin vender la casa, y sin llevarse la comisión...

Y diréis, ¿qué tiene que ver esto con las Leyes Administrativas? Bueno, pues tiene mucho que ver. Porque si bien en los últimos años, 2011, 2012 y siguientes ha habido muchos agentes de la propiedad, intentando ofrecer un gran cambio de la Administración, ofreciendo una Administración distinta que no sabemos qué Administración es, pero cuestionando las instituciones como la Casa del Rey, que si la Corona, el Senado, que si las Diputaciones

Provinciales, que si las Leyes, que si los Decretos-ley... todo debería haber desaparecido... pero mientras tanto ha habido varias personas, varios obreros, en este caso servidores del Estado que se han dedicado a realizar esas pequeñas reformas que a veces pasan desapercibidas para el gran público, pero que con el tiempo hacen que el agua funcione mejor, tengas más luz, tengas en definitiva una casa más eficiente. Y el resultado de ese objetivo es una mejora de la Administración. No sé, si el gran caserón de España en el que todos vivimos, será mejor o no que otras casas, pero el objetivo de esta reforma, y en particular, de las dos Leyes Administrativas, es que nuestra casa, España, de lo mejor de sí misma en beneficio de todos nosotros.

Para ser cierto, la historia de la reforma administrativa empieza en agosto de 2011 con la reforma de la Constitución. Y empieza con la reforma de un artículo que es capital como es el artículo 135 de la Constitución Española, que consagra el principio de estabilidad y sostenibilidad como principios constitucionales. Y diréis, ¿por qué es esto importante? Lo es, yo sé que se ha hablado que esta es una reforma que responde a su momento, que es un momento de consolidación fiscal, pero que ya vendrán otros y que gastarán, que también es cierto... pero bueno, afortunadamente la Constitución establece unos principios inmutables y están también desarrollados por Ley Orgánica, lo que pone de manifiesto su importancia. Importancia que reside también en su significado, pues estabilidad es gastar en función de lo que ingresa. Y el gasto debe ser asumible en el tiempo, no sólo debemos poder pagar nuestras deudas este año, también los venideros. En general, toda la actividad administrativa debe ser sostenible, sostenible no solamente financieramente, sino sostenible en su deuda comercial, debe ser transparente y debe ser eficiente. No voy a entrar en muchos más detalles en estos principios, tampoco es ocasión, pero quedaros con la idea que estos principios van a inspirar muchísimas de las reformas que se han realizado.

Un aspecto muy relevante del artículo 135 y cito palabras del Consejo de Estado, es que nos aporta un nuevo título de distribución competencial en España. Hasta ahora siempre que queríamos hacer una reforma teníamos que ubicar las materias en los respectivos títulos competenciales, en los artículos 148 o 149. Ahora hay un nuevo título, pues todo aquello que tenga que ver con esa garantía de la estabilidad presupuestaria, encuentra su título competencial en el citado artículo 135.

En palabras del Consejo de Estado: la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas termina donde comienza la estabilidad presupuestaria. Es decir, Administraciones Públicas, Autonómicas, Locales, ustedes pueden gastar dentro de sus límites, pero en el momento en que empieza a desequilibrarse, sus presupuestos y acciones deben sujetarse a las limitaciones que fija la normativa estatal. Este título competencial inspira a muchísimas de las reformas que se han realizado. Y, entre otras, también está inspirando las dos Leyes Administrativas. Estos principios inspiran la Ley y también, sin duda, la CORA, la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

El trabajo de CORA se explica como una revisión global de todas las Administraciones Públicas, desde distintos puntos de vista con ese objetivo que tiene Hilary, de hacer que la casa dé de sí lo mejor...

A propósito de CORA, surgió como cuestión: ¿reformamos las Leyes Administrativas, o no? El primer objetivo a propósito de la reforma de las leyes administrativas que se plantea en CORA es la integración de la Administración electrónica en la Administración Pública. Y esto justifica en gran medida que se cuestionara la necesidad de reformar la Ley de Procedimiento Administrativo. Una vez puestos en esa labor de reforma de Leyes Administrativas, también había otro objetivo en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, que era la reforma del Sector Público Institucional, no solamente del Estado, si no de las distintas Administraciones Públicas porque había mostrado durante los últimos años signos de descontrol, resultando necesaria su reordenación.

Con estos dos grandes objetivos iniciales, se puso en marcha la reforma de las dos Leyes Administrativas. Voy a tratar a partir de ahora de diferenciar la estructura de la ponencia, comenzaré con la Ley de Procedimiento Administrativo y luego seguiré con la Ley de Régimen Jurídico. Voy a tratar de hacerlo fijándome en los grandes pilares en que se ha sustentado las novedades, permitiendo cuestionar si se ha conseguido o no estos objetivos, intentando no entrar en mucho detalle, porque la verdad es que da para mucho, como pone de manifiesto el programa de la jornada. Estas dos Leyes dan para mucho, por la intensidad y por la extensión de las dos reformas.

Comienzo con la Administración electrónica ¿por qué reformar una Administración para conseguir una verdadera Administración electrónica? No se trata de una moda pasajera, no es la tendencia de alguien que es friki en las tecnologías, la administración electrónica es una necesidad real. Todas las escuelas económicas y, en concreto la Kennedy School of Government vienen sosteniendo a partir de finales de los 90 y principios de los 2000, que las economías modernas encuentran tres palancas de crecimiento económico, junto con los tradicionales recursos humanos y recursos de capital, aparece la tecnología. Está empíricamente acreditado que la economía y las Administraciones cuanto más tecnológicas mayor impacto positivo en la economía. Acreditado lo anterior habrá que hacer algo...

Si nosotros queremos que nuestra economía sea una de las más competitivas del mundo, tenemos que empezar primero por nuestra Administración, para que sea la Administración más avanzada tecnológicamente del mundo. Porque, si lo es, también lo será su economía y podrá competir con cualquier administración. Esto no es una ocurrencia, esto es una realidad. Y me diréis, ¿se está consiguiendo? Yo creo que sí. Hace dos semanas, el Observatorio Internacional de Tecnología, que no es español, no es ni tan siquiera europeo, está radicado en la Universidad Cornell, en Estados Unidos, recoge la clasificación de las Administraciones más avanzadas. España está la cuarta del mundo. Los últimos cinco o seis años ha crecido exponencialmente, la cuarta igualada con Japón y EE.UU. Solamente está por delante de nosotros Corea, Singapur y Francia. Ese es el objetivo, mejorar la economía española, a través de la Administración digital más avanzada del mundo.

La siguiente cuestión, es: ¿estamos preparados? Bueno, pues para muestra, un botón: la estadística. El Instituto Nacional de Estadística, todos los años publica la estadística TIC. Lo más destacable y que a mí siempre me ha llamado la atención, es que el 80% de los hogares españoles tiene acceso a internet, esto ya en el año 2014, en el año 2015 se ha superado. El mayor uso de internet es por dispositivos móviles. España está entre los países con más utilización de dispositivos móviles con acceso a internet del mundo. Pero no es una cuestión presente, sino que tiene un futuro enorme. El 98% de los niños menores de 14 años accede a internet todos los días. Es decir, pensar que la sociedad española no está preparada para acceder a la Administración electrónica por internet, es negar la realidad. Es verdad que hay personas mayores que tienen dificultad, pero el grueso de nuestra sociedad, es una sociedad que le gusta la tecnología y tiene acceso diario a la tecnología. Para muestra de lo expuesto la mayor parte de las declaraciones de la renta, casi todas, el ochenta y tantos por ciento se presenta por medios telemáticos. En España, desde el año 2014, todas las declaraciones de IVA, tanto de profesionales, como de autónomos, como de personas jurídicas se presentan telemáticamente. Las cotizaciones a la Seguridad Social por parte de los empresarios, se presentan telemáticamente. En conclusión tenemos, como país, una experiencia muy buena en tecnología.

Cuando creamos el Grupo de Trabajo para el desarrollo de la Administración digital, metimos en este Grupo todos los expertos de la Agencia Tributaria, todos los expertos de la Seguridad Social, junto con los expertos de tecnologías de la Información y, evidentemente, con juristas. Porque sabíamos que teníamos dos objetivos: el primero lo sintetizábamos en una frase, y era “hacer que el techo de hoy, sea el suelo de mañana”. Es decir, vamos a coger las mejores experiencias tecnológicas y vamos a hacer que esto sea el mínimo para todo. Y dos, vamos a hacerlo de tal forma que permitamos hacer crecer a la Administración hacia el futuro y que la Ley no sea un corsé para desarrollarse tecnológicamente. La Ley tiene que ser un marco, un punto de partida para que cualquier tecnología futura tenga cabida. Y con ese punto de vista se puso a trabajar el Grupo e introduce las reformas en la Ley. Otro de los desafíos es la integración de textos, hay quienes defiende que hubiera sido bueno mantener las dos Leyes: la Ley 11/2007 por un lado y la Ley de Procedimiento, yo creo que es un error, un error garrafal. O se integran las dos Leyes, de forma que el aplicador de las Leyes encuentra todo ahí, o si no, no tiene sentido. Como aplicador de la Ley he estudiado más la Ley de Procedimiento que la de Acceso Electrónico entre otras razones, porque su terminología es una terminología escasamente jurídica y el aplicador jurídico la encontraba difícil. O bien, el procedimiento es procedimiento electrónico, o si no, no es procedimiento. Así que el desafío era grande, porque teníamos que integrar toda la Ley de acceso electrónico en la Ley de Procedimiento y hacerlo de tal forma, que todo pudiera ser electrónico. Objetivo que yo creo que la Ley lo alcanza de las siguientes formas. En primer lugar, que sepáis que a partir del ahora el procedimiento es digital. Es decir, el procedimiento no puede ser en papel desde la entrada en vigor de la Ley. No puede existir un expediente en papel, sea una copia o un expediente digital. Pero todos los procedimientos van a ser totalmente digitalizados. Segunda consecuencia, la obligatoriedad.

Éramos conscientes de que la voluntariedad está muy bien, pero que dado que teníamos la experiencia de que todas las personas jurídicas en España están presentando sus declaraciones fiscales, declaraciones de Seguridad Social por vía telemática, porque no extenderlo a otros procedimientos, si determinados colectivos tienen acceso a las nuevas tecnologías para determinadas áreas, debe extenderseles toda la Administración por vía digital. Y así se hace en la ley.

También tuvimos una experiencia previa, a modo de prueba piloto, que fue el precedente de esta Ley desde el punto tecnológico, la Ley de Factura Electrónica. El 1 de diciembre de 2015 impusimos a todos los proveedores de las Administraciones Públicas, a remitir todas sus facturas electrónicas a la Administración. Es verdad que ha supuesto un esfuerzo muy grande para los proveedores, pero están todos satisfechos por la trazabilidad de sus facturas, por el control, por la dificultad tan grande que existe de la manipulación de los datos... Hoy por hoy, solamente en un año, existen más de 12 millones y medio de facturas electrónicas circulando entre las distintas Administraciones Públicas. No solamente eso, sino que las grandes empresas ni tan siquiera utilizan personas, son servicios web que se comunican por las noches y que trasladan toda su facturación a la Administración. Es decir, teníamos la experiencia de acertar con la tecnología. De ahí que optáramos por establecer una serie de sujetos obligados que, como os he dicho anteriormente, son todas las personas jurídicas, todas, incluso los entes sin personalidad jurídica como serían las comunidades de propietarios, lo son también todos los profesionales para cuando sea obligatorio para el ejercicio de su profesión, la colegiación. Es decir, no todos los colegiados, sino aquellas profesiones en la que es preceptiva la colegiación para su ejercicio. Eso es importante destacarlo y, como os he dicho antes, también están obligados los empleados públicos.

Otro de los elementos que aportaba seguridad era la identificación y firma. Y con ello quiero decir, que hemos aproximado la realidad social a la realidad jurídica. La mayor parte de nosotros, en nuestro día a día, en las relaciones jurídicas no firmamos, simplemente nos identificamos. Y esto, había que trasladarlo al ámbito de las relaciones con la Administración Pública. Por ello la Ley introduce un concepto importante para el jurista, que es la diferencia entre uno y otro, identificación y firma. De modo que bastará simplemente con identificarse, indicando el DNI, para tener acceso a gran parte de la información que está en la Administración Pública. Y únicamente se va a pedir firmar a través de los sistemas de firma, para los actos jurídicos de mayor intensidad (la interposición de los recursos, la formulación de las solicitudes, el desistimiento, etc.). Pero hemos diferenciado los dos conceptos. ¿Por qué? Porque también las exigencias tecnológicas van a ser distintas. Para identificarse bastará simplemente un intercambio de claves concertadas que utilizamos cada uno de nosotros como cuando accedemos al servicio web de nuestro banco. Simplemente con dar nuestro DNI y nuestra clave, accedemos. Y eso debe ser el principio general de la relación con la Administración Pública, que no nos pidan la firma electrónica. Y solamente para los actos de mayor intensidad que nos pidan la firma electrónica.

Otra cuestión importante es que hubiera un solo Registro. Es decir, acabar tanto con los registros como con las oficinas administrativas. Partiendo que electrónicamente tienes en una nube todo, la Ley sí establece que cada Administración Pública debe tener un registro, únicamente se salvan los Organismos Públicos que pueden tener un registro propio o adherirse al Registro general.

Otro aspecto que nos afecta en el día a día, es la notificación. Vamos a dejar a un lado todas esas personas que están obligadas a recibir electrónicamente la notificación, dado que están obligadas a que todas sus comunicaciones sean electrónicas, tanto en sentido activo, como en sentido pasivo. Pero ¿qué pasa respecto a las personas físicas? La Ley ha hecho un esfuerzo en facilitar a las personas físicas su relación con la Administración Pública. A partir de ahora lo normal es que seguirás recibiendo la notificación en papel. Seguirá yendo el cartero a nuestra casa. Ahora bien, si la Administración tiene tu teléfono móvil o tu correo electrónico te va a mandar un aviso de que te va a llegar una notificación a través de correos. Claro que el aviso es un aviso en el que te recuerda que si usted utiliza la administración electrónica se evita ir a Correos. Si quiere esperar al cartero o bien quiere luego coger el coche, aparcar, entrar en la oficina de correos, esperar,.. El que quiera hacerlo, podrá seguir haciéndolo. Pero el que quiera, podrá acceder electrónicamente no obstante la remisión en papel. Incluso esta persona puede, en vez de ir a la oficina de correos, ir a la oficina más próxima de una Administración, donde podrá notificarse en papel puesto que tienen acceso a las notificaciones a través de las oficinas de asistencia de cualesquiera Administraciones. El objetivo es aproximar a la persona física al mundo virtual. Y el aviso, no tiene más que una invitación a que uno se acerque al mundo virtual.

También desde el punto de vista electrónico, hemos visto la conveniencia de que se pueda pagar por internet, ¿por qué no pagar también a la Administración por transferencia o con tarjeta de crédito? ¿Por qué tengo que ir a pagar la tasa a la correspondiente ventanilla? Atendiendo a la generalización de los medios de pago electrónicos hemos recogido que la Administración ponga a disposición de los ciudadanos medios de pago electrónicos.

Igualmente se ha introducido alguna mejora en algo tan frecuente como los apoderamientos. A tal fin se han introducido los apoderamientos *apud acta*. Contábamos otra experiencia del mundo procesal que era bueno aplicarla al derecho administrativo. En el ámbito procesal, basta con comparecencia ante el letrado de la Administración de Justicia para otorgar poder a un abogado, ante un funcionario público que, en este caso era el Secretario, y era suficiente como para otorgar el poder. ¿Y porqué en la Administración Pública era necesario acompañar los apoderamientos notariales cuando el propio funcionario de la Administración Pública puede hacer lo mismo? Por ello hemos cogido la institución del ámbito procesal y la hemos llevado al ámbito administrativo, disponiendo que la comparecencia *apud acta* es una forma de otorgamiento de poderes. Y no solamente eso, sino que lo hemos configurado, también, electrónicamente. ¿Por qué comparecer físicamente si puede hacerlo electrónicamente? Con una firma electrónica usted podrá acceder a un registro

electrónico de apoderamientos, otorgarle el poder a quien quiera para cualesquiera actuaciones ante cualquiera de las Administraciones Públicas. De forma que va a existir un solo registro electrónico de apoderamientos en el que cualquiera de nosotros, cualquiera de nuestras empresas, sin necesidad de ir a un notario, va a poder otorgar apoderamiento a distintas personas a través de unos modelos estándar para actuaciones ante las distintas Administraciones Públicas.

Por otro lado, con un objetivo de racionalización se han fijado los sábados como días inhábiles, evitando las diferencias de cómputo administrativo y procesal. Otra cuestión interesante para hacer la vida más fácil son las notificaciones infructuosas, hasta ahora se publicaban en el diario de la Administración competente, resultando una ficción, pues resulta complicado, leer el boletín de más de 8.000 entidades locales, además del resto de las Administraciones Públicas. Lo que se ha dispuesto, es que preceptivamente, debe publicarse la notificación infructuosa en el Boletín Oficial del Estado para evitar que la consulta de los distintos boletines. Les avanzo que el sistema de alertas que tiene el Boletín Oficial del Estado nos hace la vida muy fácil, porque tampoco es necesario que consultemos el BOE a diario, ni tan siquiera para las notificaciones infructuosas, es suficiente con darse de alta en el servicio de alertas en el BOE, de modo que si hay una notificación infructuosa de cualquier Administración, os llegará un correo electrónico diciendo que tenéis una notificación infructuosa.

Otra de las cosas que tecnológicamente hemos abordado para que la vida sea más fácil, porque planteaba muchos problemas, es el tratamiento de la diferencia entre documentos originales y copias. A partir de ahora no hace falta presentar documento original, basta una fotocopia, es el principio general. Solamente de forma motivada podrá exigirse un original cuando existan dudas de la veracidad, de la integridad de los documentos o para aquellos supuestos que por su propia calidad no pueda contrastarse. Pero, con carácter general, se ha establecido que la exigencia sea únicamente de una copia, no de un original.

También hemos obrado una suerte de milagro de la transformación del papel en documento electrónico. ¿Por qué? Si estamos apostando por un expediente electrónico, sabemos que todo el mundo tiene en su casa, por lo general, documentos escritos en papel. El ejemplo que solemos poner siempre es el universitario que se tiene que llevar siempre de un sitio a otro. A partir de la entrada en vigor, podemos coger el título universitario, ir a una de las oficinas de asistencia al ciudadano, donde la Administración tiene la obligación de escáner el original, digitalizártelo en un sistema estándar de seguridad, y mandártelo directamente o poner a tu disposición una copia de tu original diciendo que es un documento que será válido a efectos administrativos. Con lo cual, te ahorras en un futuro la exhibición del original en papel. A partir de ahora ya tendrás una copia original de una copia en papel y que va debidamente acreditada. Ello nos ha obligado a regular las correspondientes asimilaciones entre copias y originales electrónicas para poder transformar el mundo del papel al mundo digital.

Con esto creo cerrar la parte digital, la parte de simplificación, y voy a entrar ahora en la parte jurídica, la ley tiene una parte muy importante de planteamiento jurídico, a la hora de hacer este planteamiento jurídico se trabajó con la Abogacía del Estado, que hizo un análisis desde principios de 1992 de toda la jurisprudencia que había cuestionado artículos que dando lugar a dudas de su aplicación e interpretación, lo que se ha hecho ha sido un ajuste muy grande, fino de matiz en muchísimos de los artículos, desde el propio sistema de cómputo de la fecha, plazos de meses y años, en los que se cuestionaba si el día inicial era el día de la notificación o el día siguiente, se ha cogido la propia descripción que contenía la jurisprudencia y se ha legalizado, otro ejemplo de revisión es el clásico problema de los supuestos de silencio administrativo a efectos de la interposición del recurso contencioso-administrativo, donde había un plazo de 6 meses, plazo que se ha omitido, se han regulado supuestos, por petición del CGPJ, como la responsabilidad medioambiental, es decir se han ido recogiendo mejoras técnicas, con calado, como la asimilación de la legitimación en relación a las capacidades de obrar a lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa...

Por su intensidad debo destacar la legalización del procedimiento. En una base de datos si pones la entrada de procedimiento sancionador, descubrirás que existen miles de procedimientos sancionadores, tantos procedimientos sancionadores, cuantas administraciones y tantos como sectores, esto es un caos para un operador jurídico, el procedimiento sancionador tiene tal intensidad, tal importancia, que era necesario legalizarlo y esto lo ha reconocido el CGPJ como acierto de la reforma, es decir, qué sentido tenía que existiese un real decreto, como el de 4 de agosto de 1993 regulando el procedimiento sancionador, cuando podía elevarse por su importancia su rango.

No oculto que es una ventaja la legalización no solo por razones de tutela sino que también se evita la dispersión que existía de distintos procedimientos y ahí el Estado hace más propia si cabe esa competencia básica de regular con carácter legal un procedimiento que se extienda a todas las AAPP.

Lo mismo ha pasado con el procedimiento de responsabilidad patrimonial que también, se había dejado a la regulación de cada administración pública vía reglamentaria.

Pues bien del procedimiento sancionador voy a destacar en primer lugar el elemento subjetivo, ya que con la reforma se exige la culpa o negligencia... Se ha huido de la clásica objetivación que existía en los procedimientos sancionadores tradicionales, esto también es reconocido como acierto por el CGPJ, que dice: "por fin se recoge gran parte de esa jurisprudencia", que asimilaba el procedimiento sancionador al procedimiento penal y exigía que la administración acreditara un incumplimiento culpable.

Otro elemento tan técnico como importante en el procedimiento sancionador es el tratamiento de las responsabilidades solidarias. En el procedimiento administrativo, a la hora de establecer exigencias de responsabilidades se

rompía ese principio de personalidad e individualización de la responsabilidad y se atribuía colectivamente al conjunto de responsables. En esto la ley da un paso más allá y exige una individualización de la responsabilidad.

Como aportación importante destacamos los programas de leniency que tienen como precedente su aplicación en el ámbito de la competencia, y que los hemos generalizado. También se ha generalizado la posibilidad de exoneración, recogiendo tanto la exoneración como la reducción en función de la colaboración. Igualmente hemos regulado la reducción de la sanción, no solamente reducción de la sanción para la confesión sino también, un 20% adicional, por pronto pago, es decir cualquiera que tuviera un procedimiento sancionador. Es verdad que existe un grupo de infracciones complejas, pero en la gran mayoría de casos las infracciones están bien acreditadas y lo mejor puede ser evitar la litigiosidad obteniendo a cambio las reducciones. Ahora bien a cambio se requiere la no interposición de recursos, sin perjuicio de la tutela judicial efectiva, que garantiza la revisión judicial no obstante haber obtenido las reducciones.

Viendo estas mejoras de legalidad tendría que destacar una, el principio de la colaboración, hasta ahora la colaboración de los ciudadanos con la Administración Pública, se regulaba por remisión a otras normas. A partir de ahora se ha establecido, que sin perjuicio de lo que diga una ley especial en principio son obligaciones de colaboración de los ciudadanos las establecidas, en la enumeración. De modo que cualquier administración va a poder pedir a un ciudadano que aporte un documento para su actuación, etc. Es difícil no explicar que el poder judicial pueda exigirnos colaboración y sin embargo la administración pública, que ejerce potestades de control importantes para salvaguardar el interés público no pueda pedir colaboración de los ciudadanos. A tal fin se introduce un principio general de regulación, recogido en el artículo 18, que establece una relación de actuaciones de colaboración.

A continuación destaco la responsabilidad patrimonial del estado legislador, donde existen cambios fundamentales, a tener en cuenta, como los plazos, con carácter general estaban sin definir, la reposición del daño se extiende a los 5 años inmediatos a la publicación de la STC o del TJUE.

Dentro de la ley de procedimiento administrativo quiero destacar como objetivo hacer la Administración predecible, saber qué va a hacer la Administración desde el punto de vista normativo. Quiero destacar que hasta ahora no había una regulación básica para la elaboración de las normas. En adelante, la ley ha hecho básicos gran parte de los principios y trámites esenciales para elaborar una norma, y esta es una de las grandes aportaciones. Es decir, no solo el Estado tiene que ajustarse a estos principios, todas las administraciones públicas territoriales, van a tener que anunciarnos cuál va a ser su previsión normativa. Es cierto que los decretos leyes no suelen tener encaje en las previsiones anuales, pero lo normal es que aquellas normas estables, en particular la transposición de Directivas, o normas más complejas puedan ser anunciadas con antelación, permitiendo que los ciudadanos tengan un calendario que permita ver cuál va a ser la tramitación. También se ha introducido la necesidad de que antes de elaborar una norma se haga un

cuestionario, práctica muy común sobre todo en el ámbito de la Comisión Europea, y consagrado como mejores prácticas de la OCDE.

Junto con la planificación *ex-ante* también se ha introducido un elemento importante, la evaluación *ex-post*. Es decir, este documento de previsión normativa que se aprobará en Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y en el Consejo de Ministros, cada año, coincidirá con el Plan Anual de Reformas, y contendrá no solamente una previsión de normas a futuro, sino también incluirá una revisión de las normas aprobadas en anteriores años, comprobando el grado de éxito de los efectos que se decían iban a producir las normas.

Tratando de hacer más práctica la aplicación del derecho, se ha establecido como principio general que la entrada en vigor de las normas tenga lugar en plazos determinados. Con carácter general, se dice que las normas, salvo que se justifique por compromisos europeos, o por razones de urgencia, deberán entrar en vigor el 2 de enero o el 1 de julio. Y, ¿por qué? Pues para garantizar y evitar esos empachos que a veces nos asaltan con ocasión de las entradas en vigor, permítaseme decir que “desordenadas”. Desde el punto de vista económico, se trata de buscar una cierta uniformidad.

Con esto cierro el bloque de procedimiento administrativo y me centro en la otra parte que es la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Como os he dicho antes, la ley de Procedimiento es una Ley más *ad-extra*, cualquier aplicador o cualquier ciudadano debiera entenderla y los abogados debiéramos conocerla perfectamente. Frente a ella la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público es una Ley más de la Administración. Es una norma de disciplina, fruto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y de la experiencia de estos años. En particular destaca el proceso de reestructuración que se inicia en el año 2012, del que es ejemplo el sistema de clasificación de todo el sector público por razones retributivas y de organización y de composición de sus Consejos. Otra manifestación de este proceso fueron los acuerdos de puestas en venta, de reestructuraciones... Tras un proceso tan complejo se asume la responsabilidad de que no tenga que venir otro a volver a hacerlo mismo, vía evitar situaciones de descontrol, vía facilitando los procesos de reestructuración.

Voy a diferenciar dentro del sector público, a su vez tres bloques. En primer lugar, el Sector Público Institucional, este lo hemos sufrido mucho, en Hacienda, en la Subsecretaría, se dirigió todo el proceso la reestructuración. A propósito del Sector Público Institucional, quiero destacar como novedad, la existencia de preceptos básicos. Si se examinan los artículos 66 y siguientes de la Ley de Sector Público lo primero que destaca es el volumen de artículos, 69 artículos para regular el Sector Público Institucional. ¡Una barbaridad! Hasta ahora el régimen legal estaba muy disperso, lo teníamos en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en la Ley General Presupuestaria, en la Ley de Estabilidad Presupuestaria... dispersión que aconsejaba la integración en un solo cuerpo legal, y a su vez, era necesario declarar ciertos

artículos básicos, los artículos 66, 67 y 68... ¿qué es básico? Son básicas varias cosas, en primer lugar el principio de la supervisión continua. Es decir, toda Administración debe establecer un sistema de supervisión continua de su sector público institucional. Debe garantizar que los entes que existen y han sido creados cumplen sus fines y, no solamente los cumplen, sino que los cumplen de una forma eficiente, con el mínimo uso de los recursos para ello. Y tienen que establecer un sistema de supervisión continua que no dependa de aquel que ejerza el control funcional del ente.

Por ejemplo, Paradores de Turismo. Al Estado le interesa que haya Paradores de Turismo, pues sí. Al Ministerio de Turismo, le preocupa el servicio, que la habitación esté adecuada, que tenga un servicio de restauración, que tenga un uso intenso... que sea un centro destacado del turismo, etc. Y que le interesa al Ministerio de Hacienda, pues que comprometa los mínimos recursos posibles, que no sea necesario realizar aportaciones patrimoniales, que no crezca el empleo público, etc. Es decir, son dos visiones distintas, y éramos conscientes de que teníamos que separálas. Y este principio de separar el control de eficacia, de la supervisión continua, más financiera se aplica a todas las Administraciones Públicas.

Otra de las grandes novedades es haber legalizado el inventario de las Entidades Públicas. Dentro de la Administración del Estado tenemos un inventario, el INVESPE, en el que integramos los distintos entes del sector público, procediendo a su clasificación a efectos de contabilidad nacional. La experiencia ha evidenciado que es un mecanismo muy bueno de transparencia, de disciplina, que permite conocer el sector público, siendo por ello aconsejable, legalizarlo y generalizarlo. Por ello en la ley se recoge un inventario para todas las Administraciones Públicas, de forma que todo operador jurídico pueda acceder a través de un solo inventario, pudiendo conocer qué es cada ente, de quien depende y cuáles son sus características principales.

El artículo del inventario es intenso, a nivel de detalle, al hacerse constar los actos más relevantes en la vida de un Organismo Público. Es decir, su creación, su transformación y su extinción. Lo que no hicimos fue la imposición de una clasificación de los entes.

Desde el punto de vista jurídico, y con apoyo en el derecho civil, los entes no dejan de ser personas jurídicas. Si la legislación mercantil establece el carácter constitutivo del registro mercantil para ser operador jurídico por qué no podríamos tener un inventario constitutivo. Se renunció al inventario constitutivo por mayor respeto a la autonomía de las Comunidades Autónomas. No obstante lo que se hizo es condicional la obtención del número de identificación fiscal definitivo a la inscripción en el Inventario. Todos sabemos que si uno no tiene NIF no tiene capacidad. En definitiva, sí que hay un sistema de control que se va a obtener a través del NIF. Hay que añadir que las letras del NIF van a tener que ser expresión de la clasificación. Igual que sucede con las personas jurídicas, donde se puede saber si una sociedad es anónima o no por su propio NIF, el NIF será un elemento que nos permita identificar realmente la naturaleza del ente.

Importando otra experiencia del derecho privado, encontramos el empleo de propios acrónimos en la denominación de las entidades, de manera que el acrónimo permita conocer la naturaleza del ente. ¿Era necesario? Pues sí. En el derecho administrativo español es muy sorprendente. Uno por ejemplo dice: ¿qué es la Universidad Internacional Menéndez Pelayo? Pues no es una Universidad. ¿Qué es la Sociedad Estatal de Participaciones Estatales? Pues todo menos una Sociedad. ¿Qué es la Agencia Estatal de Administración Tributaria? Todo menos una Agencia Pública.

Otro elemento importante en el Sector Público Institucional ha sido el de regular el ciclo de vida. ¿Qué es esto del ciclo de vida? Pues vemos que en España teníamos una realidad acreditada, la facilidad para crear un organismo. Es tan fácil, que podemos crear un organismo esta tarde. Es mucho más fácil crear un Organismo Público, que extinguirlo. Lo que la Ley hace es un proceso de transformación, invirtiendo lo que era fácil en difícil, y lo difícil en fácil.

¿Por qué?, porque cualquier proceso de consolidación como el que se ha vivido en los últimos años, hace preciso herramientas que faciliten los procesos de reestructuración. Es interesante, descubrir como en la ley hemos regulado con todo lujo de detalles hasta las propias transformaciones, muchísimas, inspiradas en las ley de modificaciones estructurales. Es decir, uno encuentra que se han regulado hasta las fusiones de organismos, fusiones propias e impropias, las cesiones de activos entre organismos públicos, para favorecer todo el proceso público de reestructuración de las operaciones. Y sin duda, hemos llegado a la parte más difícil de todo. Si es difícil extinguir un organismo público, mucho peor es enterrarlo. Si atendemos a la LOFAGE sorprende que existe solamente un párrafo para la liquidación. Frente a ello en la Ley encontraréis muchísimos párrafos para regular todo el proceso, tan complejo, de liquidación.

Por no agotar toda esta materia, únicamente añadido un elemento final, el régimen de responsabilidad de los empleados públicos. La ley establece que cualquier empleado público que representa a una Administración Pública en un órgano de gobierno de una Sociedad Mercantil, de una Fundación, de un Consorcio no responde personalmente de su actuación, sino que responde la Administración Pública. Es decir, hemos cogido los principios de responsabilidad del empleado público y los hemos aplicado a las sociedades mercantiles, a las Fundaciones y a los Consorcios. ¿por qué?, en el fondo sabemos que cuando se designa a un representante en estos órganos, se hace como servicio público.

Dentro de la Administración Institucional también destacaría la regulación de los Consorcios, aunque sea de una forma muy rápida. Un ejemplo claro de la facilidad de crear un organismo público son los consorcios. La Ley lo que introduce es un proceso de adscripción, analiza cada uno de los Consorcios, con base a criterios y en función, un poco igual que los mercantiles, de los miembros de los órganos de gobierno, de sus aportaciones patrimoniales... fijando una adscripción necesaria, de manera que no pueda existir ningún

consorcio sin su administración de adscripción. Administración de adscripción que determina la normativa de control, normativa presupuestaria, de personal...

Con esto cierro la parte de Administración Institucional.

Puestos a exportar experiencias de gestión en la administración pública, aparece la gestión compartida, muy generalizada en grandes multinacionales. La ley establece que la creación de un organismo público partirá de que los llamados servicios comunes sean compartidos, de modo que no tienes por qué crearlos, todo debe llevarse por un único centro, por razones de eficiencia, este principio de gestión compartida que no solo está para organismos públicos sino que para toda administración.

Otro aspecto importante es el de los medios propios y la encomienda de gestión, se trata de un área muy complicada por razones de competencia del mercado. El legislador a nivel del Estado ha establecido para ser medio propio unos requisitos de entrada muy duros, cada vez que se cree un medio propio va a ser preciso la justificación de la eficiencia con unos informes de la Intervención que deberán acreditar que el medio propio para la prestación de un determinado servicio te resulta más barato que acudir al sector privado, siendo necesario esa acreditación, que no quita que las grandes aportaciones y controles a los medios propios tendrán lugar a través de la transposición de las directivas de contratación que entrarán en vigor este año, 2016.

Como aportación de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, aparece el régimen de los convenios de colaboración. Para definir qué es convenio, hay una forma muy gráfica, el convenio tiene un suelo y un techo, tiene como dos confines, uno es el acto político, es decir todo aquello que sean compromisos, que no tengan eficacia jurídica pero sí política y que por ende no comprometen a las partes, en tal caso serán protocolos, actos políticos... El otro confín son los contratos. De manera que todo aquello que por su objeto sea contractual, quedará regulado por la legislación de contratos. El espacio entre acto político y contrato, es el negocio jurídico del convenio.

Definido el convenio se ha regulado las exigencias del Tribunal de Cuentas, como son la fiscalización, control, registro, duración,... no entro en detalle, pero es una relación muy copiosa. También es importante destacar que se hace con carácter básico, es decir, que el régimen de convenios es aplicable a todas las administraciones públicas, hay algunos aspectos que no, como el registro pero la mayor parte de este cuerpo legal de convenios está recogido con carácter general para todas las administraciones públicas.

Otra de las cuestiones que era importante regular y con esto cerraría el bloque es la regulación de las relaciones entre las administraciones públicas. Hay dos partes, una primera es la electrónica que es importante, no sólo vamos a relacionarnos con el ciudadano electrónicamente, sino también entre nosotros, entre administraciones, del mismo modo, electrónicamente. Este principio de comunicación entre las administraciones se establece con carácter general estableciendo la obligación de interoperabilidad entre las distintas administraciones públicas. Lo que no tiene sentido es que cada administración

tenga un sistema informático incompatible con el sistema informático del resto de administraciones. El Estado en este punto asume una posición de coordinación por razones de eficiencia.

Para facilitar todo ello se han establecido dos medidas, una que los sistemas informáticos sean abiertos, de modo que el Estado se ha obligado a que cualquier sistema informático que esté utilizando esté a disposición de las distintas administraciones públicas, que únicamente tendrán que sufragar el coste de su mantenimiento respectivo pero no se les cobrará por estar a disposición de ellos el sistema informático, el ejemplo lo tenemos con la factura electrónica, el Estado ha puesto a disposición de todas las Administraciones FACE, que es su punto de entrada de facturas.

No solamente el Estado sino que todas las administraciones públicas deben poner a disposición de las otras sus sistemas informáticos, porque lo que no tiene sentido, por ejemplo es que cada una haga un sistema informático para regular nóminas, cuando las aplicaciones son prácticamente iguales.

Expuesto lo anterior destacamos las novedades de las relaciones entre las administraciones públicas, parte ésta más política. La Ley ha regulado las distintas conferencias sectoriales, conferencias bilaterales, conferencia de presidentes, de comunidad autónoma con el Presidente del Gobierno...

El primer problema que teníamos que afrontar era la mentalidad de que todo lo que se acordaba en esas conferencias era un pacto de caballeros. A tal fin hemos diferenciado distintos niveles; se ha partido de que en una conferencia territorial entre distintas administraciones públicas en primer lugar cuando el estado ejerza funciones de coordinación que están constitucionalmente reconocidas como tales, en las que el Estado tiene posición superior, si el Estado acuerda un criterio, este resultará jurídicamente obligatorio para todas las partes. Sin embargo en aquellos supuestos en los que estamos ante el principio de la colaboración, la vinculación estará condicionada a la voluntad de cada Administración. De esta forma si se ha votado a favor, nos encontramos ante un acto jurídicamente vinculante para las partes, salvo que se haya abstenido o haya votado en contra, es decir se ha tratado de fortalecer todos esos acuerdos o decisiones que son adoptados en el marco de estos órganos y por otro lado también se ha profundizado en la parte relativa al funcionamiento.

En cuanto al funcionamiento, muchos de los asuntos no precisaban que vinieran todos los representantes, siendo posible la asistencia telemática. Con este propósito se ha regulado la posibilidad de tramitación electrónica incluso de las conferencias, evitándose reuniones presenciales.

Con esto cierro el bloque, y como veis es una reforma muy intensa, como diría Hilary, detrás de cada pequeña reforma ha habido mucho trabajo, y todas ellas nos permitirá tener una mejor impresión de nuestra Administración, casa común de todos los ciudadanos.

Muchas gracias por todo.