

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. Motivación.

1. A RAZONES ECONÓMICAS Y JURÍDICAS

El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) con el mandato de realizar un estudio integral dirigido a modernizar el sector público español, dotarle de una mayor eficacia, eliminar las duplicidades que le afectaban y simplificar los procedimientos a través de los cuales los ciudadanos y las empresas se relacionan con la Administración.

El informe CORA, que fue elevado al Consejo de Ministros el 21 de junio de 2013, formuló 218 propuestas basadas en el convencimiento de que una economía competitiva exige unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes, ágiles y centradas en el servicio eficiente a los ciudadanos y las empresas. En la misma línea, el **Programa nacional de reformas de España** para 2014 y 2015 establece la necesidad de impulsar medidas para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad.

Este convencimiento está inspirado en lo que dispone el propio artículo 31.2 de la Constitución Española cuando establece que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.

Como se señala en el Informe CORA, la normativa reguladora de las Administraciones Públicas ha pasado por diferentes etapas. Tradicionalmente, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo estaban separadas de las que disciplinaban los procedimientos. Esta separación terminó con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que unificó en un solo instrumento estas materias.

La evolución normativa posterior se ha caracterizado por la profusión de leyes, reales decretos y demás disposiciones de inferior rango, que han completado la columna vertebral del derecho administrativo. De este modo, nos encontramos en el momento actual normas que regulan aspectos orgánicos, como la Ley 6/1997 de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado.

7 de mayo 2015



Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; normas ordenadoras del procedimiento, y otras que tratan aspectos tanto orgánicos como procedimentales como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, por citar las más relevantes.

Resulta, por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestro sistema legal público de un derecho administrativo sistemático, coherente y ordenado, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa que inspira todo el informe CORA. Para ello, se previó en él la elaboración de dos leyes: una, reguladora del procedimiento administrativo, que integre las normas que rigen la relación de los ciudadanos con las Administraciones. Otra, que regule de forma completa el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, donde se integren las disposiciones que disciplinen el sector público institucional. Con ello, se aborda una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones articulada en dos ejes fundamentales: la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y empresas, así como *ad intra* tanto en el funcionamiento interno de cada Administración como en las relaciones entre las distintas Administraciones.

El presente Anteproyecto de ley responde a la segunda de las dos citadas previsiones normativas, y abarca, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; por otro lado, una legislación, de carácter no básico, reguladora del régimen jurídico específico de la Administración General del Estado. Asimismo, son objeto de regulación tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. Esta Ley se centra también en la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación, las formas de organización y funcionamiento de las Administraciones públicas, y singularmente de la Administración General del Estado, así como los principios y técnicas de relación orgánicas, entre las distintas Administraciones. Queda así unificado en un cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, como ley administrativa de referencia del régimen jurídico del sector público institucional. Ley administrativa de referencia, que se complementa con todo lo previsto en la normativa presupuestaria respecto de las actuaciones de las Administraciones Públicas, destacando especialmente lo previsto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Se conserva como texto independiente la Ley del Gobierno, que por regular de forma específica la cabeza del poder ejecutivo de la nación, de naturaleza y funciones eminentemente políticas, debe mantenerse separada de la norma reguladora de la Administración Pública, dirigida por aquel. De acuerdo con este

criterio, la presente ley modifica aquella, con el objeto de extraer aquellas materias que, por ser más propias de la organización y funciones de los miembros del gobierno en cuanto que órganos administrativos, deben regularse en este texto legal.

El Informe CORA recomienda reformar el ordenamiento jurídico administrativo no solo por razones de coherencia normativa y política legislativa. Las Administraciones Públicas, lejos de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, deben facilitar la libertad individual, las oportunidades y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial. Para ello es imprescindible contar con un instrumento normativo que, en primer lugar, asegure que la creación de nuevas unidades, órganos o entidades está plenamente justificada para la consecución de los fines de interés público propios de la Administración y no entraña duplicidades con los existentes; y en segundo lugar, que dote al poder ejecutivo de un eficaz mecanismo de supervisión sobre las entidades existentes, en virtud del cual se proponga la transformación o supresión de aquellas cuya pervivencia original no es estime necesaria o efectiva.

En esta materia, se parte del convencimiento de que no hay una dicotomía entre el control de los entes públicos y su eficacia. Utilizando la terminología propia de este ámbito, la flexibilidad en la gestión, la programación por objetivos o la planificación estratégica no deben conllevar necesariamente una “huida del derecho administrativo”. Lo que la ley pretende es, precisamente, modificar éste para hacer aquellas posibles sin merma de la eficiencia y disciplina en la gestión del gasto público.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), ha valorado la reforma administrativa emprendida por la CORA de forma muy positiva. En el informe emitido sobre ella, señala que “el paquete de reforma de la CORA es resultado de un riguroso proceso de recolección de datos, diálogo entre profesionales y diagnóstico de las debilidades de la Administraciones Públicas españolas. El paquete de reformas es sustancial, basado en la evidencia y congruente con el proceso de modernización en curso. El conjunto de asuntos políticos incluidos en la reforma de la CORA (por ejemplo, gobierno electrónico, relaciones de gobernanza multinivel, buena regulación, reformas presupuestarias), junto con las iniciativas paralelas adoptadas en los dos últimos años en áreas como estabilidad presupuestaria, transparencia y regeneración democrática, explica uno de los más ambiciosos procesos de reforma realizados en un país de la OCDE. Si bien España no es el único país de la OCDE en búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento, consolidación fiscal y competitividad, pocos han articulado un plan de reformas de la Administración tan ambicioso”.

El Anteproyecto de ley de régimen jurídico del sector público, por tanto, no constituye el único instrumento normativo que materializa la reforma. Son muchas las leyes, reales decretos, órdenes ministeriales y decisiones administrativas que



como se enumeran en los informes periódicos de la Oficina para la ejecución de la Reforma Administrativa (OPERA), han implantado las diferentes recomendaciones.

Pero son esta ley reguladora del régimen jurídico del sector público, junto con la que disciplinaría el procedimiento administrativo, de tramitación paralela, y las ya aprobadas sobre transparencia y buen gobierno y estabilidad presupuestaria, las que constituyen la piedra angular sobre la que se edificará la Administración Pública Española del futuro, al servicio de los ciudadanos.

1.B PRINCIPALES ANTECEDENTES NORMATIVOS.

Los principales antecedentes de la regulación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas son de carácter preconstitucional. Tras la conocida como Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889, destaca la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, vino a sustituir la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 así como a la citada Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, integrando por primera vez en una sola norma la regulación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común a todas ellas.

En este sentido, la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respondía al nuevo modelo de Administración establecido en la Constitución de 1978, que señala su carácter instrumental al servicio de los intereses generales y sometimiento pleno a la ley y al Derecho y respondía al nuevo orden constitucional de distribución de competencias propio de un Estado territorialmente descentralizado.

La evolución normativa posterior se ha caracterizado por la profusión de leyes, reales decretos y demás disposiciones de inferior rango que han completado de manera inconexa el núcleo central del derecho administrativo español. Fruto de este proceso, como se ha indicado se encuentran normas que regulan aspectos orgánicos, junto con normas ordenadoras del procedimiento, y otras que regulan tanto materias referidas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas como al Procedimiento Administrativo Común, como es el caso de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios público.

En lo que se refiere a los entes públicos, han sido numerosos los intentos por simplificar su tipología y mejorar su eficacia. El último lo constituye la Ley 28/2006,

de 18 de julio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, mediante la que se creó un nuevo tipo de ente del sector público administrativo. El objetivo prioritario de esta Ley fue establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de los nuevos organismos que se creasen, vinculando el logro de sus objetivos a un sistema retributivo diferente que evaluara la eficacia y uso adecuado de los recursos presupuestarios. Por este mismo motivo, se les reconoció un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria, flexibilizando las condiciones en que pueden realizarse modificaciones en aquella.

Además, la Ley autorizó la creación de 12 Agencias, si bien hasta el momento sólo se han constituido 7 de ellas, así como otras más no previstas inicialmente en este texto legal. Como segunda previsión, la Ley fijó un plazo de dos años para que el Gobierno impulsara la transformación de determinados organismos autónomos, con especiales características, en Agencias estatales.

Sin embargo, no puede decirse que sus objetivos se hayan alcanzado, incluso después de más de seis años de vigencia de la nueva Ley: porque su desarrollo posterior ha sido muy limitado, y porque las medidas de control de gasto público han neutralizado la pretensión de dotar de mayor autonomía financiera a las agencias, hasta el punto de que las Leyes de Presupuestos anuales han llegado a prohibir esta posibilidad.

El fracaso del modelo no implica que fuese equivocado en todas sus características. El Anteproyecto toma parte de las notas que caracterizaron el régimen jurídico de las Agencias. Pero sobre todo, establece un reforzado sistema de supervisión de la eficacia de los entes públicos, con el objeto de paliar una de las principales carencias del modelo anterior, relativo al modo en que se fijaban los indicadores de gestión y las consecuencias de su incumplimiento.

1.C USO DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LAS RELACIONES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

Otro de los motivos que justifican la adopción de este Anteproyecto de Ley se refiere directamente a cuestiones relacionadas con la Administración Electrónica o, lo que es lo mismo, al empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas (AAPP), tanto para mejorar la eficiencia de su gestión como para potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, supuso un gran avance pues permitió contar con el esquema nacional de Interoperabilidad, desarrollar las plataformas de intermediación para la comunicación electrónica entre Administraciones y contar con esquemas comunes de seguridad en los medios de intercambio electrónico de información, entre otras medidas. Pero no ha resultado suficiente, ya que no se ha logrado todavía

7 de mayo 2015

11 MAY. 2015 11:03:59 Entrada: 193619



un pleno funcionamiento electrónico en las Administraciones ni una interrelación y colaboración basado íntegramente en el uso de plataformas electrónicas para el intercambio de información.

Sin embargo, el potencial de uso de estos medios electrónicos entre Administraciones es todavía muy alto y debe darse desde la ley un empuje definitivo a su uso generalizado.

Como se ha mencionado, la reforma integral y estructural de las Administraciones Públicas, impulsada por la CORA, también ha apostado por la potenciación del uso de las TIC en las Administraciones en la práctica totalidad de sus propuestas de innovación, partiendo de la base de que cualquier iniciativa de modernización y mejora de las Administraciones ha de basarse necesariamente en el empleo de las tecnologías y en el aprovechamiento de las múltiples posibilidades que ofrecen para la simplificación y racionalización de sus estructuras y mejora de su actividad.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley, en lo que tiene de renovador de las estructuras administrativas y de mejora del sistema de relaciones existentes entre los tres niveles de Administración, estatal, regional y local, se ocupa de las cuestiones básicas de Administración Electrónica que se plantean desde su objeto expreso: establecer y regular las bases del régimen jurídico, la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas y los Organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de ellas, para el desarrollo de sus actividades.

2. Objetivos.

Los principales objetivos que persigue esta reforma son los siguientes:

1. **Mejorar la eficiencia administrativa, para lo cual hay que contar con una organización y estructura simple, eficaz y sin duplicidades.** Esto sólo puede conseguirse a través de:

- Un marco normativo que impida la creación de órganos o entidades innecesarios o redundantes, y que posibilite la utilización de las unidades existentes para desarrollar los nuevos servicios o actividades que demande la sociedad.
- Una supervisión continua, que evalúe el cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación de las entidades existentes, y permita cuestionar su mantenimiento cuando aquellos se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzarlos.

2. **Simplificar la estructura de los entes públicos.** Para ello, se racionaliza la tipología de entidades y organismos públicos que integran el sector público

institucional estatal estableciendo una nueva clasificación más clara, ordenada y simplificada. Todo ello facilitará su conocimiento y seguimiento a través de un único inventario con información coordinada de todas las Administraciones.

- 3. Perfeccionamiento del sistema de relaciones interadministrativas.** Para el mejor funcionamiento práctico del modelo autonómico, se prevén y regulan los instrumentos y técnicas que permitan abordar de manera ordenada y coherente las interrelaciones competenciales que se derivan del sistema constitucional de distribución de competencias, al abordar la complejidad administrativa que de este puede derivarse en cuanto a atribución de medios y facilitar la asistencia y ayuda mutuo entre los diferentes niveles administrativos para dar respuesta a todas las situaciones de interés compartido que se puedan plantear.

Asimismo, se ordenan y clarifican las técnicas orgánicas de cooperación entre Administraciones, regulándose por primera vez en una ley la Conferencia de Presidentes, un régimen completo de las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre Administraciones, así como los efectos jurídicos de sus decisiones. Todo ello permitirá mejorar la seguridad jurídica de las decisiones que se adoptan y fortalecerá las garantías de funcionamiento de los órganos de cooperación y coordinación entre Administraciones.

- 4. Agilizar el funcionamiento interno de la Administración, estableciendo con carácter general la obligación por parte de las Administraciones Públicas del uso de medios electrónicos en sus relaciones interadministrativas e intradministrativas.** Todas las comunicaciones que realicen las Administraciones Públicas en su propio ámbito, así como con otras Administraciones, se realizarán con carácter general y obligatorio a través de medios electrónicos. Asimismo, se establece que el uso de estos medios electrónicos por las Administraciones Públicas deberá garantizar la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, así como preferentemente, se optará por la prestación conjunta de servicios al ciudadano.

Este objetivo se irá logrando de forma gradual y planificada, de forma que permita llevar a cabo las adaptaciones necesarias, técnicas y de formación, para llegar a un funcionamiento íntegramente electrónico.

- 5. Mejorar la seguridad jurídica, ganando en certidumbre y predictibilidad.** Para ello, se contará con una ley sistemática que regule las relaciones *ad intra* de las Administraciones y supere la dispersión normativa actualmente existente sobre esta materia. Así, junto con la derogación prevista en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio, se deroga íntegramente, la Ley 6/1997, de 14 de



abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. También se procede a modificar la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a través de una disposición final.

6. Incrementar la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Para ello, entre otras medidas:

- a. Se crea un **registro de órganos e instrumentos de cooperación**, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento de forma fiable la información relativa a qué órganos existen de cooperación y coordinación entre Administraciones en los que participa la Administración General del Estado y qué convenios que celebre la Administración General del Estado con el resto de Administraciones hay en vigor en cada momento.
- b. Se crea un **Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local** en el que se inscribirá con carácter obligatorio la creación, transformación, fusión o extinción de todo organismo o entidad dependiente de cualquier Administración. Ello permitirá un fácil conocimiento del número y tipos de entidades existentes en el conjunto del sector público de una forma coordinada y actualizada.

7. Racionalizar la estructura administrativa de la Administración General del Estado. Para ello, se apuesta por una Administración periférica (delegaciones y subdelegaciones del Gobierno), con un funcionamiento administrativo más ágil, se reordenan algunas competencias entre los órganos superiores y directivos de los departamentos ministeriales, y se mejora la eficiencia del funcionamiento de los órganos de colaboración y apoyo del Gobierno reordenando y completando sus funciones posibilitando la tramitación de asuntos por procedimientos electrónicos.

8. Mejorar la calidad del ordenamiento jurídico. Con esta finalidad, se incorporan en la Ley del Gobierno las novedades introducidas en la Ley de Procedimiento Administrativo en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria y el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, a las que se añaden otras, como la previsión relativa a la fecha de entrada en vigor de las normas reguladoras de la actividad económica. Estas importantes novedades, tributarias las iniciativas llevadas a cabo sobre Better Regulation en la Unión Europea, siguen asimismo las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 "Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement". Es la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 25 de junio de 2008 (A "Small Business Act" for Europe) la que entre sus recomendaciones incluye la

de fijar fechas concretas de entrada en vigor de cualquier norma que afecte a las pequeñas y medianas empresas (*Common Commencement Dates*), propuesta seguida en otros países como el Reino Unido, y que se incorpora a la normativa estatal, lo que contribuirá a incrementar la seguridad jurídica en nuestra actividad económica.

3. Alternativas.

Al abordar esta reforma son varias las alternativas que se han considerado:

- 1- **Generalizar el uso de medios electrónicos en las relaciones interadministrativas e intradministrativas, pero sin integrar en una Ley única la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio.**

Esta alternativa es más fácil de elaborar técnicamente pero tiene el inconveniente de que no permite superar la dispersión normativa ni mejora la seguridad jurídica, ya que la Ley 11/2007, de 22 de junio, contiene previsiones acerca del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que afectan directamente a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, presentando algunos problemas de coherencia jurídica. Asimismo, hay materias, como es el caso del intercambio de datos entre Administraciones Públicas, que se encuentran reguladas en ambas normas.

Esta alternativa tampoco permite aprovechar las sinergias de integración de los medios electrónicos en el normal funcionamiento de las Administraciones Públicas, lo que dificulta maximizar la simplificación y agilización de los trámites del procedimiento tal y como propone la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

- 2- **Se podrían haber mantenido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público aquellos preceptos que corresponden al procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.**

Esta solución era el modelo del que se partía en la regulación vigente, sin embargo, hubiera significado renunciar a la clarificación normativa que supone distinguir dos ámbitos de actuación bien distintos de las Administraciones: las relaciones *ad intra*, entre Administraciones, y *ad extra*, con terceros, ciudadanos y empresas.

Estos dos ámbitos de actuación de la Administración tan diferenciados requieren regulaciones orientadas a objetivos distintos, algo difíciles de lograr en una Ley común.



3- Unificar en un texto único las principales disposiciones reguladoras de la organización y funcionamiento administrativo.

Siguiendo la sistemática empleada por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, otra de las alternativas barajadas era la elaboración de un Código del Gobierno y de la Administración, que agrupase en un único texto legal, en diferentes Libros, las disposiciones reguladoras de la organización administrativa, el Gobierno, las relaciones interadministrativas, los entes públicos y el procedimiento administrativo.

El principal motivo que llevó a descartar esta medida es que la atribución del carácter de código a una disposición implica su naturaleza omnicomprensiva y sistemática, condiciones, que en este caso eran difíciles de alcanzar dejando fuera de la obra normas donde se recogen auténticos principios y procedimientos básicos de la actuación pública, como son las relativas a la contratación y la expropiación forzosa.

Por ello, aun cuando no debe abandonarse como proyecto futuro, se ha preferido circunscribir la reforma a la elaboración de dos leyes, de régimen jurídico y de procedimiento, donde se agrupan las disposiciones propias de cada una de estas materias.

II. CONTENIDO Y ANALISIS JURÍDICO

1. Contenido del proyecto.

Entre las **principales novedades** del anteproyecto con respecto a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado cabe destacar las siguientes:

1. Funcionamiento electrónico del sector público.

- **Todas las relaciones de las Administraciones Públicas** con sus órganos, organismos y entidades dependientes así como las de las distintas Administraciones entre sí serán a través de **medios electrónicos** que además garanticen la interoperabilidad de los sistemas.

- Esta medida es complementaria de la Ley de Procedimiento Administrativo, en la que se integra y sistematiza en una sola ley lo previsto hasta ahora en la **Ley 11/2007, de 22 de junio**, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y en el **Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre**, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. La inclusión de parte de la Ley 11/2007, de 22 de junio, garantiza una mayor seguridad jurídica y no afecta a la vigencia de la normativa existente en determinados sectores, como es el caso del propio régimen de administración electrónica del que dispone la Administración de Justicia, recogido en la Ley 18/2011, de 5 de junio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, que establece los principios generales que han de regir las relaciones entre los ciudadanos y profesionales y la Administración de Justicia y las relaciones de ésta con el resto de las Administraciones y organismos públicos, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

La relación que existe entre las previsiones contenidas en materia de administración electrónica en el Anteproyecto y lo dispuesto en la Ley 18/2011, de 5 de julio, es la misma que la que actualmente existe entre la citada Ley 18/2011, de 5 de julio y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a servicios públicos. Así, la Ley 18/2011, de 5 de julio es una norma especial cuyo ámbito de aplicación se circunscribe únicamente a la Administración de Justicia y en todo aquello no previsto en ella se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la nueva Ley de conformidad con el principio de supletoriedad recogido en el artículo 2 del Anteproyecto.

2. Convenios:

- Se regulan los convenios en la línea prevista en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre, de 2010, que recomendaba la sistematización de su marco legal y su tipología y el establecimiento de los requisitos para su validez, así como la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas.
- Para mejorar la seguridad jurídica se desarrolla especialmente un régimen jurídico completo de los convenios, que deben avanzar en una gestión más eficiente de los recursos, se acota su contenido mínimo, validez, duración, se regula su extinción y sus efectos y su control por el Tribunal de Cuentas.
- Se establece una regulación general de los tipos de convenios, sin hacer distinción entre los convenios de colaboración y cooperación.
- Se incluyen, dentro de los tipos de convenios, los que no son constitutivos ni de Tratado internacional, ni de Acuerdo Internacional no normativo, firmados



entre las Administraciones Públicas y los órganos, organismos o entes de un sujeto de Derecho internacional que estarán sometidos al ordenamiento jurídico interno que determinen las partes.

- Se clarifican, para el ámbito estatal, los trámites preceptivos para suscribir convenios.
- Se aclara que cuando un convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo previsto en la ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones y en la normativa autonómica de desarrollo correspondiente.

3. La Administración General del Estado y su estructura.

- Se **completan las funciones** de los **Ministros** incluyendo aquellas que se encontraban dispersas en otros textos legales y se **reordena la asignación de competencias** entre los órganos superiores y directivos de los Ministerios, atribuyendo expresamente a los Secretarios de Estado y Subsecretarios funciones en materia de gestión que habitualmente se delegan en ellos.
- Se atribuye expresamente a la **Subsecretaría** del Ministerio de la Presidencia, en coordinación con la Secretaría General de la Presidencia, las competencias propias de los **servicios comunes** de los Departamentos en relación con el área de la Presidencia del Gobierno.
- En la organización territorial de la Administración General del Estado se sistematiza y ordenan en diferentes categorías las competencias de los **Delegados de Gobierno.**
- Se reordena la **estructura** de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, que contarán con una Secretaría General como órgano de gestión de los servicios comunes y la asistencia jurídica y el control económico financiero será ejercida por la Abogacía del Estado y la Intervención General, respectivamente; será potestativa la existencia de Direcciones insulares, que pasan a denominarse Servicios Insulares.
- Se recoge expresamente la existencia de la **Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado**, cuyas atribuciones, composición y funcionamiento serán desarrolladas por el Real Decreto.

4. Organización y funcionamiento del sector público institucional.

- En el ámbito estatal se simplifica la **clasificación de las entidades y organismos públicos.** A futuro sólo habrá: organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), autoridades administrativas independientes sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público y fondos sin personalidad jurídica.

- Será **obligatoria la inscripción** de la creación, fusión, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional (Estado, CCAA y EELL) **en el inventario** de entidades del sector público estatal, autonómico y local cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Esta inscripción es requisito necesario para obtener el NIF definitivo de la AEAT, lo que permitirá contar con información coordinada, fiable y pública de cuáles y cuantos son las entidades y organismos públicos existentes en cada momento.
- Se impone con carácter básico la obligación de todas las Administraciones Públicas de disponer de un **sistema de supervisión continua** de las entidades dependientes, para comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y sus sostenibilidad financiera.
- Para el ámbito estatal se recoge la regulación de **medio propio y servicio técnico** haciendo remisión a lo previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, con la novedad de que deberá acreditarse que su consideración como medio propio y servicio técnico resulta **sostenible y eficaz. Sólo podrán existir medios propios cuando su utilización sea más eficiente que la contratación externa o cuando sea necesario contar con el medio por razones de seguridad o urgencia en la necesidad de disponer de los servicios o bienes suministrados por aquél.** A la propuesta de declaración de medio propio deberá acompañarse una **memoria justificativa** de la intervención general que lo declare y debe añadirse en su denominación esta condición con las siglas "MP", para mayor seguridad jurídica. Estos requisitos se aplicarán tanto a los medios propios que se creen a futuro como al stock de los medios propios ya existentes en el ámbito estatal, estableciendo un plazo de seis meses para su adaptación.
- Se regula por primera vez para el sector público estatal un **régimen completo de transformaciones, fusiones, disolución, liquidación y extinción** de entidades y organismos públicos. Todos son procedimientos muy ágiles y comunes al conjunto de Administraciones. Para **agilizar** los procedimientos de **transformación y fusión** se prevé que pueda llevarse a cabo **mediante norma reglamentaria, aunque suponga la modificación de la ley de creación.**

Por otra parte, se limita la "huida" de los controles administrativos, y para ello se establecen requisitos más exigentes (deberán elaborar una memoria que lo justifique y contar con un informe preceptivo de la intervención general de la Administración Pública a la que esté vinculado) para **la transformación de organismo autónomo o entidad pública empresarial en una sociedad mercantil estatal o en una fundación** del sector público. En cambio se facilita **la transformación de sociedades mercantiles en organismos autónomos** o entidades públicas empresariales (que están sometidos a controles administrativos más intensos).

- Se establece para el sector público estatal **dos tipos de controles** de las entidades integrantes del sector público institucional, un **control de supervisión continua** a cargo del MINHAP a lo largo de la existencia de los organismos y



entidades (creación, transformación, fusión y disolución) y un control de eficacia ejercido por el Departamento al que estén adscritos.

➤ **Se hace más exigente su creación** con los siguientes requisitos:

- Se establece con carácter **obligatorio** la elaboración de un **plan inicial de actuación** con un contenido mínimo (análisis de eficiencia y razones que justifican la creación, justificación de la forma jurídica propuesta, fijación de objetivos e indicadores para medirlos, inexistencia de duplicidades, etc.).
 - Un informe favorable preceptivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Siguiendo un criterio racionalizador, la **creación de nuevos organismos** públicos en el ámbito de la Administración General del Estado, incluirá expresamente **con carácter general la gestión compartida de algunos o todos los servicios comunes** (asistencia jurídica, publicaciones, gestión financiera...), salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo, en la memoria que acompañe a la norma de creación. La organización y gestión de los servicios comunes se coordinará por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o por un organismo público vinculado o dependiente del mismo.

También en el ámbito estatal, los organismos y entidades **ya existentes compartirán la gestión de alguno de los servicios comunes**, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, por razones de seguridad nacional o en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo en una memoria elaborada al efecto y que se dirigirá al departamento con competencias en materia de Hacienda pública de la Administración al que esté vinculado.

Empresas públicas estatales:

Para que una entidad de derecho público sea considerada entidad pública empresarial será preciso que ejerzan potestades administrativas y cumpla los requisitos previstos en la Ley para tener la consideración de entidad pública empresarial.

Sociedades:

- En las sociedades mercantiles públicas estatales deben concurrir las circunstancias ya previstas hasta ahora en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas con matices (que la participación directa, en su capital social de la Administración General del Estado o alguna de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 integran el sector

público institucional estatal, sea superior al 50 por ciento, o que de otro modo la controlen aplicando los criterios del artículo 4 de la ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores).

- Su creación requerirá acreditar que no hay duplicidad con otra entidad existente, y debe justificarse que esta forma jurídica es más eficiente que otras alternativas.
- Por primera vez se regula el **régimen de responsabilidad** aplicable a los miembros de los **consejos de administración de las sociedades mercantiles estatales** designados por la Administración Pública de manera que la Administración General del Estado asume la responsabilidad en que incurran los empleados públicos designados a estos efectos, sin perjuicio de que la Administración pueda exigirle de oficio la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves.

Consortios

- Se desarrolla un régimen jurídico único y común de carácter básico, en línea con las modificaciones efectuadas por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa (conocida por la Ley CORA). Su creación es por convenio.
- Su **disolución es automática**, cuando concorra causa para ello, mediante acuerdo del máximo órgano de gobierno del consorcio que nombrará a un órgano o entidad como **liquidador**. La responsabilidad del empleado público que sea nombrado liquidador será asumida por la entidad o la Administración que lo designó, quien podrá repetir las acciones que procedan.

Fundaciones. Se establece el régimen jurídico de las fundaciones del sector público estatal, basado en lo previsto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones para las fundaciones del sector público estatal. Para ello, se desarrolla su **régimen de adscripción y protectorado**, los cuales tendrán carácter básico (similar al de los consorcios), requisitos de **creación**, concretando que la adquisición de forma sobrevenida del carácter de fundación del sector público estatal será por ley.

Fondos carentes de personalidad jurídica. Se regula en el ámbito estatal su creación por ley y se rigen por la normativa presupuestaria, de contabilidad y control de la Administración General del Estado.

5. Relaciones interadministrativas.

- Se incluyen **nuevos principios** que deben regir las relaciones interadministrativas, como: la adecuación al sistema de distribución de competencias, solidaridad interterritorial, la programación y evaluación de resultados y respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.



- Se definen y diferencian **dos principios claves** de las relaciones entre Administraciones: la **cooperación** (que es voluntaria) y la **coordinación** (que es obligatoria), de acuerdo con los criterios jurisprudenciales. Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar.
- Se definen y precisan las técnicas de actuación interadministrativa propias de cada una de las tres formas de relación entre Administraciones (deber de colaboración, cooperación voluntaria y coordinación por parte del Estado), tal como se hizo en 1992 y en la reforma de 1999 respecto de los instrumentos de cooperación.
- **Como manifestación del principio de cooperación** se regulan ampliamente las **técnicas orgánicas**, entre ellas, por primera vez se regula la **Conferencia de Presidentes**, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

Dentro de las funciones de las **Conferencias Sectoriales** destaca como novedad la de ser informadas sobre **anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos** del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable.

Se aclara que las **Conferencias sectoriales podrán adoptar: recomendaciones** (sus miembros se comprometen a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, salvo que hayan votado en contra, y si se apartan deberán motivarlo) y **acuerdos**, que podrán revestir la forma de plan conjunto, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros (salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad), siendo exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Si bien, cuando la AGE ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el marco constitucional, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial.

Se prevé el **posible funcionamiento electrónico** de las Conferencias Sectoriales, lo que permitirá agilizar las convocatorias de las Conferencias sectoriales, que podrán ser más frecuentes ahorrando costes de desplazamiento.

- Dentro del **deber de colaboración** se acotan los supuestos en los que la asistencia solicitada puede negarse por parte de la Administración requerida y se concretan las técnicas de colaboración: la **creación y mantenimiento de sistemas integrados de información**, la **interoperabilidad entre las AAPP**, el **acceso a registros administrativos** gestionados por otras Administraciones, o

la formulación de observaciones sobre las propuestas normativas de otras Administraciones.

- Se crea un **Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación** de la AGE, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento de forma fiable la información relativa a qué órganos existen de cooperación y coordinación entre Administraciones, en los que participa la Administración General del Estado, y qué convenios celebrados por la Administración General del Estado con el resto de Administraciones Públicas hay en vigor en cada momento.

6. Composición, organización y funciones del Gobierno.

En la disposición final primera, se lleva a cabo una reforma de los siguientes aspectos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

- Para el **nombramiento de los miembros del Gobierno** se exigen los requisitos de idoneidad previstos en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del **alto cargo** de la Administración General del Estado.
- Se establece que el nombramiento del Presidente del Gobierno, de los **Vicepresidentes** y de los Ministros conllevará el cese en el puesto que estuvieran desempeñando. Cuando el cese correspondiera al Consejo de Ministros, se dejará constancia de esta circunstancia en el nombramiento del nuevo titular. Asimismo, se prevé que la separación de los Vicepresidentes llevará aparejada la extinción de dichos órganos, salvo que simultáneamente se designe otro Vicepresidente, en sustitución del separado.
- Por Real Decreto se determinará las competencias, estructura administrativa así como los medios materiales y personales que queden adscritos a los **Ministros sin cartera**.
- Se regula la **suplencia** de los miembros del Gobierno, disponiendo que en el Real Decreto del Presidente que la establezca (ya previsto en la Ley del Gobierno) se prevea la causa y el carácter, no considerándose ausencia la interrupción transitoria de la asistencia de los Ministros y Secretarios de Estado a las reuniones de un órgano colegiado.
- Se contempla a nivel legal el Estatuto de los **ex Presidentes** del Gobierno, remitiendo su regulación concreta al desarrollo reglamentario (que comprendería materias como sus retribuciones, protocolo y seguridad personal).



- Se completa el régimen de las **Comisiones Delegadas del Gobierno**, estableciéndose que en el Real Decreto de creación de cada una de ellas se recoja el régimen de funcionamiento interno y el de convocatorias y suplencias.
- Se prevé, con carácter excepcional, la **asistencia** de otros altos cargos, además de los Secretarios de Estado, **al Consejo de Ministros**, cuando sean convocados.
- Se modifica el **régimen de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios**, tanto en relación con su composición, como respecto a su régimen de funcionamiento y funciones. Se prevé la asistencia del Abogado General del Estado y otros altos cargos con rango de Secretario de Estado o Subsecretario que sean convocados por el Presidente de la Comisión.
- En caso de **ausencia del Presidente de la Comisión** General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, la presidencia recaerá en el Ministro que corresponda según el orden de precedencia de los Departamentos ministeriales. No se entenderá por ausencia la interrupción transitoria en la asistencia a la reunión de la Comisión. En tales casos, las funciones que pudieran corresponder al Presidente serán ejercidas por la siguiente autoridad en rango presente, de conformidad con el orden de precedencia de los distintos Departamentos ministeriales.
- La **secretaría de la Comisión** General de Secretarios de Estado y Subsecretarios será ejercida por el Subsecretario de la Presidencia. En caso de ausencia, vacante o enfermedad, actuará como secretario el director del Secretariado del Gobierno, recogándose a nivel legal la práctica tradicional en esta materia.

Las **deliberaciones** de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios serán **reservadas**.

- Se atribuye una nueva función a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios: El análisis o discusión de aquellos **asuntos** que, sin ser competencia del Consejo de Ministros o sus Comisiones Delegadas, **afecten a varios ministerios** y sean sometidos a la Comisión por su Presidente.
- Por otra parte, se exceptúa de su función general de examinar todos los asuntos que vayan a someterse a aprobación del Consejo de Ministros, “los **nombramientos, ceses**, ascensos a cualquiera de los empleos de la categoría de oficiales generales, y aquéllos que, excepcionalmente y por razones de **urgencia**, deban ser sometidos directamente al Consejo de Ministros”.
- El Secretariado del Gobierno propondrá al Ministro de la Presidencia la aprobación de las **instrucciones** que han de seguirse para la **tramitación de asuntos ante los órganos colegiados del Gobierno**. Las instrucciones

preverán expresamente la forma de documentar las propuestas y acuerdos adoptados por medios electrónicos, que deberán asegurar la identidad de los órganos intervinientes y la fehaciencia del contenido

- Se recogen a nivel legal las **funciones del Secretariado** del Gobierno como órgano de apoyo al Ministro de la Presidencia, aparte de sus funciones como órgano de apoyo del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. A estas últimas, se añade la de velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el Gobierno.
- Se mantiene la prohibición general de que los **miembros de los Gabinetes** puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella; ahora bien, en la nueva redacción de la norma se permite expresamente su asistencia o su pertenencia a órganos colegiados que adopten decisiones administrativas así como que los directores de Gabinete adopten los actos administrativos propios de la jefatura de la unidad de la que son titulares.
- La **delegación** de las funciones administrativas del Consejo de Ministros en favor de las Comisiones Delegadas del Gobierno, habrá de hacerse en todo caso a **propuesta del Presidente** del Gobierno.
- **El Consejo de Ministros podrá avocar** para sí el conocimiento de un asunto cuya decisión corresponda a las Comisiones Delegadas del Gobierno. La avocación se realizará mediante acuerdo motivado al efecto y su mención expresa en la decisión que se adopte en el ejercicio de la avocación. La avocación se hará a propuesta del Presidente del Gobierno.
- En lo que se refiere **al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa**, se reforma el Título V de la Ley del Gobierno, con los siguientes objetivos.
 - En primer lugar, se modifica el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en la Ley de Procedimiento Administrativo y que entrañan la elaboración de un Plan Anual Normativo; la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas; el reforzamiento del contenido de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo; la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa; y la evaluación ex post de las normas aprobadas.
 - Destaca asimismo la introducción de un procedimiento abreviado de elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de reglamento, cuando resulte necesario para que la norma entre en vigor en el plazo previsto para la transposición de directivas comunitarias, o en el establecido en otras leyes.



o normas de derecho comunitario; o cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

- o Se implanta el sistema de *Common Commencement Dates*, al preverse que las normas que impongan obligaciones para quienes ejerzan una actividad económica o empresarial, como consecuencia de ella, deberán disponer su entrada en vigor en dos fechas al año, el 2 de enero o el 1 de julio, lo que contribuirá a incrementar la seguridad jurídica en nuestra actividad económica. Considerando que pueden concurrir circunstancias especiales que impidan cumplir esta previsión, pero con el objeto de limitarlas en la medida de lo posible, se la norma podrá exceptuarse en el caso de reales decretos-leyes, o cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

En tercer lugar, se extrae el artículo dedicado al control del Gobierno del Título V, en el que impropiaemente se encontraba, de modo que pasa a constituir uno específico con este exclusivo contenido, con una redacción más acorde con la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El anteproyecto de Ley se estructura en 158 artículos, distribuidos en un Título Preliminar, tres Títulos, veintiuna disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y ocho disposiciones finales.

Título Preliminar

El Título Preliminar sobre Disposiciones Generales, principios de actuación y funcionamiento electrónico del sector público se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos de disposiciones generales, regula el objeto de la Ley, su ámbito subjetivo de aplicación y los principios generales que deben informar la actuación de las Administraciones Públicas.

De este modo, se dispone que el **objeto de la Ley** es regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades.

El **ámbito subjetivo de la Ley**, introduce la definición del concepto de sector público que abarca todas las Administraciones Públicas, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y el sector público institucional. Asimismo se define el sector público institucional que lo integran cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones

públicas; las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de la futura Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas así como las Universidades públicas que se registrarán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la futura Ley.

Además se prevé que la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo se registrarán por lo previsto en su normativa específica, por la normativa supletoria prevista en la misma y en lo no previsto en ella, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por esta Ley.

Los **principios** contenidos en este capítulo recogen esencialmente los ya contemplados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre al que se incorpora como principio general de actuación el uso de medios electrónicos en todas las actuaciones que realicen las Administraciones en su propio ámbito, así como en sus relaciones con otras Administraciones:

- Todas las relaciones de las Administraciones Públicas con sus órganos, organismos y entidades dependientes así como las de las distintas Administraciones entre sí serán a través de medios electrónicos que además garanticen la interoperabilidad de los sistemas.
- Se integra y sistematiza en una sola ley lo previsto hasta ahora en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Con respecto a la regulación contenida en el **capítulo II de los órganos de las Administraciones Públicas**, fundamentalmente se han incorporado de forma sistemática las reglas hasta ahora contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en materia de órganos administrativos, competencia, instrucciones y órdenes de servicio, órganos consultivos y las reglas específicas en materia de órganos colegiados, tanto de las distintas Administraciones Públicas como de la Administración General del Estado.

Se regulan en primer lugar las normas sobre competencia aplicables a dichos órganos, manteniendo esencialmente las reglas ya previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, se han incorporado una serie de **mejoras con el objeto de positivizar el criterio jurisprudencial** establecido hasta el momento. Igualmente, para mayor seguridad jurídica, se incorporan a la norma, con carácter

7 de mayo 2015



no básico, las **reglas por las que se debe regir la Administración General del Estado para delegar competencias o designar un suplente** en los casos previstos por la Ley.

Merece una especial mención la nueva regulación de la encomienda de gestión con el fin de diferenciar esta figura del resto de formas jurídicas previstas en la legislación de contratos del sector público. Así, se establece expresamente que las encomiendas previstas en la Ley de Procedimiento no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos previstos en la Ley de contratos del sector público.

Con respecto a la **regulación en materia de órganos colegiados**, se han incluido aquellos artículos de carácter básico y de contenido más general regulados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en cuanto que influyen en la validez de los actos administrativos dictados por aquellos, incorporándose el resto de previsiones, así como las referencias contenidas sobre la materia en la Ley 6/1997, de 14 de abril, a la nueva Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

Entre las principales novedades en materia de órganos colegiados, cabe destacar la posibilidad de que sean convocados, se constituyan, celebren sus sesiones, adopten acuerdos y elaboren y remitan las correspondientes actas de sus sesiones a distancia mediante el **uso de medios electrónicos, entre los que se entenderán incluidos los telefónicos y audiovisuales**, así como la posibilidad de que la grabación de la sesión y otros documentos electrónicos puedan acompañar al acta. Todo ello permitirá agilizar el funcionamiento de dichos órganos y generará un impacto económico positivo al agilizar su funcionamiento.

Por su parte, el **capítulo III** De la potestad sancionadora y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas regula los principios de la potestad sancionadora y los principios de la responsabilidad patrimonial.

En este capítulo se incorpora en secciones diferenciadas, los principios aplicables a la potestad sancionadora y a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

En este capítulo se concreta el **alcance de la denominada “responsabilidad del Estado-legislador”** por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión Europea. Elevándose a la ley los principales criterios jurisprudenciales ampliamente asentados, se concretan las condiciones que deben concurrir para que se pueda proceder, en su caso, a la indemnización del daño causado. Para mayor seguridad jurídica se han concretado varios elementos:

1. Junto a los requisitos generales ya previstos hasta ahora en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre para la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados), para el caso particular de responsabilidad por infracción del Derecho de la Unión Europea, se positiviza en la Ley los requisitos exigidos por el TJUE. En particular:

- a) La norma debe conferir derechos a los particulares.
- b) El incumplimiento debe estar suficientemente caracterizado.
- c) Debe existir una relación de causalidad directa.

2. Desde el punto de vista del procedimiento se concreta que el particular debe haber obtenido previamente en cualquier instancia sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño y en el que haya alegado la inconstitucionalidad o la infracción del Derecho Unión Europea.

3. Finalmente, se determina que la sentencia producirá efectos desde la fecha de su publicación en el BOE o en el DOUE, según corresponda, salvo que en ella se disponga otra cosa y serán indemnizables los daños producidos en el plazo de los cinco años anteriores a la fecha de publicación de la sentencia, salvo que la misma disponga otra cosa.

Igualmente en este capítulo se clarifica la responsabilidad cuando las **Administraciones Públicas actúen en relaciones de derecho privado**, ya sea directamente o a través de una entidad de derecho privado, estableciéndose que su responsabilidad se exigirá de conformidad con lo previsto en el Anteproyecto de Ley, incluso cuando su responsabilidad concorra con sujetos de derecho privado.

El Capítulo IV de funcionamiento electrónico del sector público sistematiza y ordena parte de la mayoría de las previsiones hasta ahora contenidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, regula algunas cuestiones relacionadas con la identificación y localización electrónica de los órganos administrativos (sede electrónica, sello electrónico, código seguro de verificación, archivo electrónico de documentos) y con la firma e identificación electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, sobre sedes electrónicas, sistemas de identificación de las Administraciones Públicas, intercambio de datos cerrados en entornos de comunicación y aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica. Entre sus principales novedades destaca la definición de Portal de internet y actuación administrativa automatizada. Todas ellas son cuestiones necesarias para garantizar a los ciudadanos y empresas que se relacionen con las Administraciones Públicas la identidad de los órganos administrativos intervinientes y la autenticidad y veracidad de sus actuaciones, y también para garantizar a los órganos administrativos que intervengan en un intercambio automático de datos o una transacción automatizada la identidad fidedigna de los organismos o entidades que transmitan o reciban la



información. Su inclusión en el Anteproyecto, hasta ahora eran cuestiones reguladas por la Ley 11/2007, de 22 de junio, se justifica por su inequívoco carácter orgánico, frente a los aspectos relacionados con la firma e identidad electrónica de los ciudadanos y las personas jurídicas que encuentran mucho más adecuado encaje en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El **capítulo V** de los convenios regula su definición y tipos, los requisitos de validez y eficacia de los convenios, su contenido, su extinción y causas de resolución así como sus efectos y la remisión al Tribunal de Cuentas.

Título I

El **Título I de Administración General del Estado**, se estructura en cuatro capítulos: capítulo I sobre organización administrativa, capítulo II de los Ministerios y su estructura interna, capítulo III sobre órganos territoriales y capítulo IV sobre la Administración General del Estado en el exterior.

El **Capítulo I, sobre organización administrativa**, establece, jerarquiza y define los órganos superiores y directivos tanto de la Administración General del Estado como de la Administración periférica como en el ámbito de la Administración General del Estado en el exterior. Incluyendo al resto de los órganos administrativos.

Sin perjuicio de lo previsto en la Ley reguladora del ejercicio del cargo público de la Administración General del Estado, los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada, así como la sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

Las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas. Comprenden puestos de trabajo o dotaciones de plantilla vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos y orgánicamente por una jefatura común. Pueden existir unidades administrativas complejas, que agrupen dos o más unidades menores. Las unidades administrativas se establecen mediante las relaciones de puestos de trabajo.

El **Capítulo II** que trata sobre los **Ministerios y su estructura interna**, regula los órganos superiores y directivos de los departamentos. Se pueden reseñar las siguientes novedades:

- Las Secretarías Generales dejan de ser órganos de “carácter excepcional”, reconociéndose así en sede legal, su trascendencia en la práctica.
- Se recogen formalmente en esta ley **funciones de los Ministros**, que ya venían ejerciéndose, de acuerdo con la normativa específica correspondiente, o eran inherentes al ejercicio de otras funciones atribuidas normativamente y alguna novedosa, como la primera del listado que se recoge a continuación:
 - Celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios, salvo que estos últimos correspondan al Consejo de Ministros.
 - Decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo en los que no esté previamente determinado el titular del órgano superior o directivo que deba representar al Departamento.
 - La remisión de la documentación necesaria para la elaboración de la Cuenta General del Estado, en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
 - Resolver los recursos administrativos presentados ante órganos superiores y directivos del Departamento.
 - Otorgar premios y recompensas propios del Departamento y proponer las que corresponda según sus normas reguladoras.
 - Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios del Departamento y fijar los límites por debajo de los cuales podrán ser otorgadas por los Secretarios de Estado o el Subsecretario del Departamento.
 - Proponer y ejecutar, en el ámbito de su competencia, los Planes de Empleo del Departamento y de los organismos públicos de él dependientes.
 - Imponer la sanción de separación del servicio por faltas muy graves.
 - Modificar las Relaciones de Puesto de Trabajo en los casos en que esa competencia esté delegada en el propio departamento o proponer al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas las que sean de competencia de éste último.
- Los **Secretarios de Estado mantienen su condición de órganos de apoyo al Gobierno y se unifican el resto de funciones, ahora dispersas, asumiendo**



funciones que actualmente corresponden a los Ministros pero que son sistemáticamente delegadas:

- La **autorización previa para contratar a los Organismos Autónomos** adscritos a la Secretaría de Estado, por encima de una cuantía determinada, según lo previsto en el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
 - Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para altos cargos, dependientes de la Secretaría de Estado.
 - Celebrar contratos relativos a materias de la Secretaría de Estado y los convenios no reservados al Ministro o Consejo de Ministros.
 - Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios de la Secretaría de Estado, con los límites establecidos por el titular del Departamento.
 - Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos.
 - Ejercer las competencias en materia de ejecución presupuestaria sobre los créditos propios de la Secretaría de Estado con los límites que, en su caso, establezca el titular del Departamento.
- Diversas competencias que la ley atribuía a los Ministros, pero que en la práctica eran sistemáticamente delegadas en los **Subsecretarios**, pasan a ser atribuidas directamente a estos últimos:
- **Administrar los créditos** para gastos de los presupuestos del Ministerio, así como aprobar y comprometer los gastos que no sean de la competencia del Consejo de Ministros, así como aprobar las modificaciones presupuestarias, todo ello con los límites establecidos por el titular del departamento; proponer al Ministro respectivo la elevación a éste para su aprobación de los que sean de su competencia; reconocer las obligaciones económicas, y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público.
 - Conceder **subvenciones y ayudas** en créditos de gasto propios del Departamento con los límites establecidos por su titular.

- Solicitar del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la **afectación o el arrendamiento de los inmuebles** necesarios para el cumplimiento de los fines de los servicios a cargo del Departamento.
- Convocar pruebas selectivas y proveer los puestos de trabajo vacantes.
- **Nombramiento y cese de los Subdirectores y asimilados dependientes de la Subsecretaría**, del resto de personal de libre designación y del personal eventual del Departamento.

Se establecen las reglas generales y la organización básica de los **Servicios comunes de los Ministerios**. Así, se recoge el ámbito de los servicios comunes regulado en la Ley 6/1997, de 14 de abril. Sin embargo, se prevé la posibilidad, mediante Real Decreto, de establecer la gestión compartida de algunos de los servicios comunes y de su organización, que podrá realizarse, o bien, mediante su coordinación directa por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o por un organismo autónomo vinculado o dependiente del mismo, que prestará estos servicios comunes a otros Ministerios; o bien mediante su coordinación directa por la Subsecretaría de cada Ministerio o por un organismo autónomo vinculado o dependiente de la misma que prestará estos servicios comunes a todo el Ministerio.

El **Capítulo III** correspondiente a los **órganos territoriales** se divide en cinco secciones donde se regula la organización territorial de la Administración General del Estado, los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Subdelegados del Gobierno en las provincias, la estructura de las Delegaciones del Gobierno y los órganos colegiados y mantiene la actual regulación contenida en Ley 6/1997, de 14 de abril, con las novedades relativas a su ordenación sistemática y contenido que se exponen a continuación:

- Se sistematizan y ordenan en cinco categorías las competencias de los Delegados de Gobierno: competencias de dirección y coordinación; de información de la acción del Gobierno y a los ciudadanos; de coordinación y colaboración con otras Administraciones Públicas; competencias relativas al control de legalidad; y competencias relacionadas con el desarrollo de las políticas públicas.
- El Delegado podrá proponer ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las medidas precisas, tanto para evitar duplicidades administrativas, como para que sean incluidas en los planes de recursos humanos. En materia de patrimonio, será competente para coordinar los usos de los edificios de la AGE en su ámbito de actuación. Se establece expresamente la función de coordinación con respecto a las Entidades Locales radicadas en la Comunidad.



Los Delegados del Gobierno dependerán orgánicamente del Presidente del Gobierno y funcionalmente del Ministerio competente por razón de la materia.

- Se explicitan las competencias de los Delegados en materia de recursos administrativos y reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración.
- En cuanto a las competencias de los Subdelegados, se incluye la de coordinar la utilización de los medios materiales, y en particular de los edificios administrativos en el ámbito de su provincia.
- Se reordena la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, que contarán con una Secretaría General como órgano de gestión de los servicios comunes.
- Se recoge expresamente la existencia de la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, cuyas atribuciones, composición y funcionamiento serán desarrolladas por el Real Decreto.

Finalmente, el **Capítulo IV**, referido a la **Administración General del Estado en el Exterior**, remite en cuanto a su composición, organización, funciones, integración y personal a lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en su normativa de desarrollo.

Título II

Título III. De Organización y funcionamiento del sector público institucional, se estructura en ocho Capítulos.

El Capítulo I Del sector público institucional, regula los principios generales de actuación, el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico, el procedimiento para la inscripción en el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local. En materia de personal, se sujetarán, incluido el personal laboral, a las limitaciones previstas en la normativa presupuestaria y en las previsiones anuales de los presupuestos generales.

Se incluyen con carácter básico nuevos principios generales de actuación como el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera así como el principio de transparencia en su gestión.

Se establece con carácter básico la obligatoriedad de la inscripción de la creación, fusión, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional (Estado, CCAA y EELL) en el inventario de entidades del sector público

estatal, autonómico y local. Esta inscripción es requisito necesario para obtener el NIF definitivo de la AEAT.

Se regula con carácter básico la obligación de todas las Administraciones Públicas de disponer de un sistema de supervisión continua de las entidades dependientes, para comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y sus sostenibilidad financiera.

El Capítulo II regula la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal.

Se establece una nueva clasificación simplificada de las entidades y organismos públicos estatales. A futuro sólo habrá: organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales), autoridades administrativas independientes, sociedades mercantiles estatales, consorcios, fundaciones del sector público y fondos sin personalidad jurídica.

Se establecen dos tipos de controles de las entidades integrantes del sector público institucional estatal, un control de supervisión continua ejercido por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a lo largo de la existencia de los organismos y entidades (creación, transformación, fusión y disolución) y un control de eficacia para comprobar el cumplimiento de los objetivos encomendados ejercido por el Departamento al que estén adscritos, a través de las inspecciones de servicios.

Se remite en la definición de medio propio y servicio técnico al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público con la novedad de que deberá acreditarse que su consideración como medio propio resulta sostenible y eficaz, de acuerdo con los criterios de rentabilidad económica y que es una opción más eficiente que la contratación pública o se justifica por razones de seguridad o de urgencia en la disponibilidad de los servicios o bienes prestados por el medio. Además a la propuesta de declaración de medio propio deberá acompañarse una memoria justificativa de la intervención general que lo declare y debe añadirse en su denominación esta condición con las siglas "MP" para una mayor seguridad jurídica. Estos requisitos se aplicarán tanto a los medios propios que se creen a futuro como al stock de los medios propios ya existentes en el ámbito estatal, estableciendo un plazo de seis meses para su adaptación.

Para el sector público estatal se establece por primera vez un régimen de transformaciones de las entidades integrantes del sector público, así como un régimen de fusión por integración o absorción. Todos son procedimientos muy ágiles y simplificados. Para agilizar los procedimientos de transformación se permite la transformación mediante norma reglamentaria, aunque suponga la modificación de la ley de creación. Además, las medidas laborales que en ejecución de estas operaciones se adopten se entenderán motivadas por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, en los términos previstos en la legislación laboral.



El **Capítulo III** regula los organismos públicos estatales y se divide en tres secciones: disposiciones generales, organismos autónomos estatales y entidades públicas empresariales.

Las **disposiciones generales** definen los organismos públicos y actividades propias como aquéllos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, bien directamente o bien a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas sean de fomento, prestación o de gestión de servicios públicos o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, actividades de contenido económico reservadas a las Administraciones Públicas; así como de supervisión o regulación de sectores económicos, y cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia. Tienen además personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y les corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines salvo la potestad expropiatoria.

Dentro del sector público estatal se establece una estructura organizativa común en órganos de gobierno, ejecutivos y de control de eficacia que determinen sus Estatutos, correspondiendo al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la clasificación de las entidades, conforme a su naturaleza y a los criterios previstos en Real Decreto 451/ 2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

En general, se hace más exigente la **creación de organismos públicos estatales** al deber cumplirse los siguientes requisitos:

- La elaboración de un plan inicial de actuación con un contenido mínimo (razones que justifican la creación, justificación de la forma jurídica propuesta, determinación de los objetivos e indicadores para medirlos, acreditación de la inexistencia de duplicidades, etc.).
- Un informe favorable preceptivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Siguiendo un criterio de racionalización, la creación de nuevos organismos públicos en el ámbito de la Administración General del Estado incluye expresamente la **gestión compartida de algunos o todos los servicios comunes**, a excepción de las autoridades administrativas independientes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo, en la memoria que acompañe a la norma de creación. La organización y gestión de los servicios

comunes se coordinará por el Ministerio de adscripción, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o por un organismo público vinculado o dependiente del mismo.

En el ámbito estatal los servicios comunes de los organismos públicos ya existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley compartirán la organización y gestión de los servicios comunes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, o por razones de seguridad nacional, en razones de seguridad nacional o cuando la organización y gestión compartida afecte a servicios que deban prestarse de forma autónoma en atención a la independencia del organismo, en una memoria elaborada al efecto y que se dirigirá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por primera vez, se incluye en el sector público estatal un régimen de **transformaciones y fusiones** de organismos públicos de la misma naturaleza jurídica, vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, bien mediante su extinción e integración en un nuevo organismo, o bien mediante su extinción por ser absorbido por otro organismo público ya existente. La fusión se lleva a cabo por una norma reglamentaria, aunque suponga modificación de la ley de creación.

Se regula también la **disolución y liquidación y extinción** de organismos públicos. En este sentido, se detallan las **causas de disolución**, entre las que destacan: encontrarse en situación de desequilibrio financiero durante dos ejercicios presupuestarios consecutivos o cuando así lo acuerde la Administración General del Estado, siguiendo el procedimiento determinado al efecto en el acto jurídico que acuerde la disolución o cuando del seguimiento del plan de actuación resulte el incumplimiento de los fines que justificaron la creación del organismos o que su subsistencia no es el medio más idóneo para lograrlos.

El proceso de disolución es rápido y casi automático, mediante acuerdo del Consejo de Ministros y se designa un órgano administrativo o entidad del sector público institucional como liquidador. La responsabilidad del empleado público como miembro de la entidad u órgano liquidador será directamente asumida por la entidad o la Administración General del Estado, pudiendo ésta en su caso repetir las acciones que correspondan. En el supuesto de disolución por desequilibrio financiero el organismo debe aprobar además un plan de corrección del desequilibrio para evitar la disolución.

Publicado el acuerdo de disolución la **liquidación** se inicia automáticamente, que tendrá lugar por cesión e integración global de todo el activo y pasivo del organismo en la Administración General del Estado, que le sucederá en todos sus derechos y obligaciones. Formalizada la liquidación se producirá la extinción automática.



La **Sección 2ª dedicado a los Organismos Autónomos** estatales los define como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonio propios y autonomía en su gestión, que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta.

Se regula su régimen jurídico, el de su personal, régimen de contratación, económico-financiero y patrimonial, el presupuestario, y su régimen de contabilidad y control económico-financiero.

La **Sección 3ª define las entidades públicas empresariales de ámbito estatal** como entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía en su gestión, que, junto con el ejercicio de potestades administrativas desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.

Se regula su régimen jurídico, el ejercicio de potestades administrativas, el régimen del personal, de contratación, económico-financiero y patrimonial. En este último se establece como novedad los criterios para determinar cuándo una entidad de derecho público es considerada entidad pública empresarial, basándose en que se financiarán mayoritariamente con ingresos de mercado, es decir, cuando tengan la consideración de productor de mercado de conformidad con el Sistema Europeo de Cuentas.

El Capítulo IV define las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal como las entidades de derecho público, que, vinculadas a la Administración General del Estado, con personalidad jurídica propia, que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad económica, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado a la que están vinculadas, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley. Asimismo, se regula su régimen jurídico, respetando su independencia y lo previsto en su Ley de creación, en sus estatutos y en la legislación especial de los sectores económicos sometidos a su supervisión.

El Capítulo V define las sociedades mercantiles públicas estatales debiendo como aquellas en las que la participación directa en su capital social de la Administración General del Estado o algunas de las entidades que, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de régimen jurídico del sector público integran el sector público institucional estatal, incluidas las sociedades mercantiles estatales, sea superior al 50 por 100 cuando se ejerza el control sobre ellas. Para la determinación de este porcentaje, se sumarán las participaciones correspondientes

a todas las entidades integradas en el sector público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas. Se establecen los principios rectores, su régimen jurídico así como su creación o adquisición del carácter de sociedad mercantil pública de forma sobrevenida, así como su régimen de extinción. También se entiende por sociedad mercantil pública estatal la sociedad mercantil que, sin tener la naturaleza de sociedad mercantil pública conforme a los criterios anteriores, se encuentre en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988 de 28 de julio, del Mercado de Valores respecto de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

Como principal novedad, se regula el régimen de responsabilidad aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades mercantiles públicas designados por la Administración General del Estado. La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro del consejo de administración será directamente asumida por la Administración General del Estado que lo designó. En todo caso, la Administración General del Estado podrá exigir de oficio al empleado público que designó como miembro del consejo de administración la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves, conforme a lo previsto en las leyes administrativas.

Además, se regula la tutela funcional que ejerce el Ministerio cuyas competencias guarden una relación específica con el objeto social de la sociedad mercantil pública, así como su régimen presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero y de personal.

El Capítulo VI define y regula el régimen jurídico de los consorcios con carácter básico en línea con las modificaciones previstas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. Su creación es por convenio.

Su disolución es automática, siempre que concurra causa para ello, mediante acuerdo del máximo órgano de gobierno del consorcio que nombrará a un órgano o entidad como liquidador. La responsabilidad del empleado público que sea designado liquidador será asumida por la entidad o la Administración que lo designó, sin perjuicio de que las acciones que ésta pueda ejercer para, en su caso, repetir la responsabilidad que corresponda.

La regulación del régimen jurídico de los consorcios de manera completa y con carácter básico no impide la aplicación ni afecta a la vigencia de lo ahora establecido en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local sobre los mismos, en concreto, lo establecido en la disposición adicional decimocuarta relativa al régimen jurídico especial de determinados consorcios, según la cual lo previsto en la disposición adicional vigésima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas



y del Procedimiento Administrativo Común sobre el régimen jurídico de los consorcios, no resultará de aplicación a los consorcios, constituidos antes de la entrada en vigor de la citada Ley, que: no tengan la consideración de Administración Pública a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, estén participados por Entidades Locales y entidades privadas, no estén incurso en pérdidas durante dos ejercicios consecutivos y no reciban ni hayan recibido subvenciones de las Administraciones Públicas en los cinco ejercicios anteriores al de entrada en vigor de esta Ley con independencia de las aportaciones a las que estén obligados los entes consorciados. Estos consorcios, en tanto se mantengan todas las condiciones mencionadas, se regirán por lo previsto en sus respectivos Estatutos.

En el **Capítulo VII** se establece el régimen jurídico aplicable a de las **fundaciones** del sector público estatal, siguiendo lo previsto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, para las fundaciones del sector público estatal.

Se establece, **con carácter básico, un régimen de adscripción** similar al de los consorcios y el **protectorado**.

El **Capítulo VIII** regula los **fondos carentes de personalidad jurídica**. Destaca su creación por ley y se rigen por la normativa presupuestaria, de contabilidad y control de la Administración General del Estado.

Título III

El Título III de Relaciones interadministrativas se estructura en cuatro capítulos. La nueva Ley desarrolla el contenido de la actual Ley 30/1992, de 26 de noviembre considerando la regulación hecha hasta el momento en la legislación especial aprobada y desarrollada con posterioridad a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre los diferentes instrumentos y técnicas de cooperación interadministrativa.

El **Capítulo I** regula los **principios generales** de las relaciones interadministrativas. Destacan como nuevos principios que deben regir las relaciones interadministrativas: la lealtad institucional, la adecuación al orden constitucional de distribución de competencias, la solidaridad interterritorial, la programación y evaluación de resultados y la garantía y respeto a la igualdad de derechos de todos los ciudadanos.

Se define y diferencia dos principios claves de las relaciones entre Administraciones: la cooperación (que es voluntaria) y la coordinación (que es obligatoria), de acuerdo con los criterios jurisprudenciales. Sobre esta base se regulan los diferentes órganos y formas de cooperar y coordinar.

El **Capítulo II regula el deber de colaboración** que son aquellas relaciones que de forma obligatoria han de atender las diferentes Administraciones para hacer posible el ejercicio por parte de las otras Administraciones de sus competencias propias. Se pretende, pues, responder a la obligación que tienen todas las Administraciones de tener en cuenta en su actuación sus efectos para las competencias y funciones de otras Administraciones. Se acotan los supuestos en los que la asistencia requerida puede negarse por parte de la Administración de la que se demanda (cuando no esté facultado para prestarla de acuerdo con la normativa específica, no disponga de medios suficientes o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los interesados cuya tutela tienen encomendada o al incumplimiento de sus propias funciones o cuando la información solicitada tenga carácter confidencial o reservado) y se concretan las técnicas de colaboración. Entre ellas destacan: el suministro de información, la creación y mantenimiento de sistemas integrados de información, el deber de asistencia y auxilio para atender las solicitudes formuladas por las Administraciones.

Las relaciones de colaboración derivan como ha señalado la Jurisprudencia Constitucional de la naturaleza misma del modelo autonómico, resultan necesarias para el funcionamiento del mismo, y contribuyen además al adecuado ejercicio por las distintas Administraciones de sus competencias respectivas, precisando de su concreción por el legislador básico.

El **Capítulo III regula las relaciones de cooperación**, se regulan ampliamente las técnicas de cooperación (Sección 1ª.), y las técnicas orgánicas de cooperación (Sección 2ª.) entre ellas, la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, comisiones sectoriales y grupos de trabajo y las Comisiones Bilaterales de Cooperación.

La Ley prevé una regulación de los **órganos de cooperación** que viene a dar continuidad al actual artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, pero con la novedad de que no se limita a los órganos de cooperación al máximo nivel, es decir a las Conferencias Sectoriales, sino que se completa con el desarrollo de los órganos de apoyo de contenido técnico.

Se regula por primera vez en el Derecho español la **Conferencia de Presidentes**. Se trata de un órgano de origen informal pero cuya continuidad futura exige una mayor formalización. Tras la celebración de cinco reuniones, se estima que en estos momentos procede sustituir el impulso político informal inicial por una regulación legal más precisa, necesariamente flexible pero mínima, que aporte seguridad jurídica.

Dentro de las funciones de las **Conferencias Sectoriales** destaca como novedad su convocatoria al menos una vez al año y la de ser informadas sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable.



Para mayor seguridad jurídica, se aclara que las Conferencias sectoriales podrán adoptar: recomendaciones (sus miembros se comprometen a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, salvo que hayan votado en contra, y si se apartan deberán motivarlo); y acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos y, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros (salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad), siendo exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Si bien, cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial.

El régimen de **funcionamiento de las Conferencias Sectoriales** se refiere a la convocatoria, quórum y fijación del orden del día. La regulación prevista tiene un contenido de mínimos al considerarse que el texto legal no debe agotar las posibilidades de regulación de desarrollo y así respetar la capacidad autoorganizativa de cada Conferencia Sectorial. Además, se prevé el posible funcionamiento electrónico, lo que permitirá agilizar las convocatorias de las Conferencias sectoriales, que podrán ser más frecuentes ahorrando costes de desplazamiento.

La regulación de las **comisiones sectoriales y grupos de trabajo**, supone otro paso relevante en la institucionalización de los órganos de cooperación, ya que se detalla de forma más precisa la actual y más genérica referencia del párrafo 6 del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en tanto órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales. Con esta finalidad se diferencian entre Comisiones y Grupos de Trabajo, de diferente composición, especialización y continuidad.

Se regulan las **Comisiones Bilaterales de Cooperación**, es decir los órganos constituidos por representantes y autoridades del Estado y de una Comunidad Autónoma para el tratamiento de cuestiones que afectan en exclusiva a una determinada Comunidad y se recogen las previsiones que hasta ahora se contenían en el apartado 2 del artículo 5 de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Mediante la nueva regulación se adapta la normativa general a las previsiones que sobre estos órganos se contienen en los nuevos Estatutos de Autonomía reformados desde 2006.

Como una previsión de posible uso en casos específicos se prevé la existencia de órganos especiales de cooperación formados por representantes de distintos niveles administrativos, denominados **Comisiones Territoriales de Cooperación**. La finalidad de este precepto es prever una respuesta para aquellos casos en los que se considere necesario crear estos instrumentos, en los que participen representantes de distintas Administraciones para atender situaciones puntuales y localizadas en espacios determinados. Se trata de una previsión genérica de una forma de cooperación de cercanía.

Por otro lado, como novedad, se establece que cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y de convenios de cooperación que haya suscrito.

En esta línea, la Ley crea el Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación de la Administración General del Estado, con efecto constitutivo, de forma que pueda ser de general conocimiento de forma fiable la información relativa a qué órganos existen de cooperación y coordinación entre Administraciones, en los que participa la Administración General del Estado, y qué convenios celebra la Administración General del Estado con el resto de las Administraciones Públicas hay en vigor en cada momento.

El **capítulo IV** de **relaciones electrónicas entre Administraciones**, sistematiza gran parte de las reglas hasta ahora previstas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre transmisión de datos entre Administraciones Públicas, que se refieren al Esquema Nacional de Interoperabilidad y de Seguridad, la reutilización de sistemas y de aplicaciones propiedad de la Administración y transferencia de tecnología entre Administraciones. Se regulan todas las cuestiones relacionadas con la vinculación de los sistemas informáticos y bases de datos de las Administraciones Públicas, que deben ser recíprocamente accesibles y posibilitar la transmisión automática de las informaciones y datos que contienen, con la reutilización y reaprovechamiento por las restantes de los desarrollos y soluciones técnicas implementadas por una determinada Administración y con los requisitos y medidas de interoperabilidad y ciber-seguridad que han de cumplir todas ellas. Parte de estas cuestiones está actualmente regulada en diversas normas, entre otras la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, y resulta aconsejable completarlas, mejorarlas e incorporarlas a esta ley omnicompreensiva de todos los aspectos organizativos básicos de las Administraciones Públicas.

El anteproyecto se completa con diecinueve disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y ocho disposiciones finales.

La disposición adicional primera regula la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco a efectos de entender por Administraciones Públicas las Diputaciones Forales y las Administraciones institucionales de ellas dependientes, así como las Juntas Generales de los Territorios Históricos en cuanto dicten actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al Derecho público.

La disposición adicional segunda regula los Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla que representará al Gobierno de la Nación en su territorio. Todas las disposiciones contenidas en la presente Ley que hagan referencia a los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas se deberán entender referidas a los Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Además, en las Ciudades de Ceuta y Melilla existirá una Comisión de asistencia al Delegado del Gobierno, presidida por él mismo e integrada por el Secretario General y los responsables de los servicios territoriales. A sus sesiones



deberán asistir los titulares de los órganos y servicios territoriales, tanto integrados como no integrados, que el Delegado del Gobierno considere oportuno.

La disposición adicional tercera regula las relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla a las que se les aplicará lo dispuesto en esta Ley sobre las relaciones entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas en la medida en que afecte al ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas.

La disposición adicional cuarta establece en el ámbito del sector público estatal, la adaptación de las entidades y organismos públicos que integran el sector público estatal existentes en el plazo de tres años.

La disposición adicional quinta regula la gestión compartida de servicios comunes de los organismos públicos existentes en el ámbito estatal, a excepción de las autoridades administrativas independientes, de manera que todos los organismos públicos estatales existentes a la entrada en vigor de esta Ley, compartirán la organización y gestión de los servicios comunes, salvo que la decisión de no compartirlos se justifique en términos de eficiencia, conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, o por razones de seguridad nacional, en una memoria elaborada al efecto y que se dirigirá al MINHAP. Además establece la forma de organización y gestión compartida de los servicios comunes.

La disposición adicional sexta regula para el ámbito estatal la transformación de los medios propios existentes de manera que todas las entidades y organismos públicos que en el momento de la entrada en vigor de esta Ley tengan la condición de medio propio, en el ámbito estatal deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley en el plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor.

La disposición adicional séptima regula el Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación de la Administración General del Estado que mantendrá actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participa y de convenios de cooperación que haya suscrito la Administración General del Estado con el resto de Administraciones Públicas.

La disposición adicional octava regula con carácter básico la adaptación de los convenios de colaboración vigentes en un plazo de un año.

La disposición adicional novena regula la Comisión Sectorial de administración electrónica y sus funciones.

La disposición adicional décima regula las aportaciones a los consorcios en los que participa cualquier Administración de manera que cuando la Administraciones Públicas o cualquiera de sus organismos públicos o entidades vinculados o dependientes sean miembros de un consorcio, no estarán obligados a efectuar la aportación al fondo patrimonial o la financiación a la que se hayan comprometido para el ejercicio corriente si alguno de los demás miembros del consorcio no hubiera

realizado la totalidad de sus aportaciones dinerarias correspondientes a ejercicios anteriores a las que estén obligados.

La disposición adicional undécima regula los conflictos de atribuciones intraministeriales en línea con lo ya establecido en la Ley 6/1997, de 14 de abril.

La disposición adicional duodécima recoge el régimen jurídico de las Autoridades portuarias y Puertos del Estado los cuales se regirán por su legislación específica, por las disposiciones de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre que les sean de aplicación y, supletoriamente, por esta ley.

La disposición adicional decimotercera se refiere a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

La disposición adicional decimocuarta regula la organización militar y las Delegaciones de Defensa.

La disposición adicional decimoquinta establece las equivalencias aplicables al personal militar y al personal estatutario del Centro Nacional de Inteligencia a efectos de su posible nombramiento para puestos directivos de la Administración General del Estado.

La disposición adicional decimosexta regula los servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno según la cual los servicios territoriales que, a la entrada en vigor de esta Ley, estuviesen integrados en las Delegaciones del Gobierno continuarán estando integrados, siendo aplicable a los mismos lo previsto en la presente Ley.

La disposición adicional decimoséptima regula el régimen jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La disposición adicional decimooctava regula el régimen del Centro Nacional de Inteligencia.

Disposición adicional decimonovena relativa al Banco de España.

La disposición adicional vigésima relativa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria

La disposición adicional vigésimo primera regula los órganos Colegiados de Gobierno.

La disposición transitoria primera regula la composición y clasificación del sector público institucional de manera que ésta se aplique a los organismos públicos y las entidades integrantes del sector público institucional estatal que se creen tras la entrada en vigor de la Ley.



La disposición transitoria segunda establece el régimen jurídico aplicable a los organismos públicos y entidades existentes.

La disposición derogatoria única recoge la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan, contradigan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley y, en especial:

- a) El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- b) El artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- c) Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- d) Los artículos 44, 45 y 46 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- e) Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- f) Los artículos 12, 13, 14 y 15 y disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.
- g) La disposición adicional tercera, la disposición transitoria segunda y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- h) Los artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

La disposición final primera modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en los términos indicados anteriormente.

La disposición final segunda modifica la Ley 33/2003, de 3 de noviembre para modificar el concepto de sociedad mercantil estatal.

La disposición final tercera regula las referencias normativas hechas a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La disposición final cuarta recoge como títulos competenciales el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española y los artículos que son de aplicación a la Administración General del Estado, exceptuando la parte que tiene carácter básico.

La disposición final quinta establece el posible desarrollo normativo de la Ley facultando al Consejo de Ministros y a los Ministros de Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley.

Disposición final sexta recoge la regulación futura de las precedencias en actos oficiales.

Disposición final séptima recoge el mandato para la adaptación normativa otorgando el plazo de un año.

La disposición final octava recoge la entrada en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. Análisis jurídico.

2.1. Engarce con el ordenamiento jurídico

La norma proyectada tiene **rango de ley**, y es **respetuosa con Constitución Española** que establece en su artículo 149.1.18^a la competencia del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Asimismo, por lo que se refiere a la regulación de la Administración Institucional recogida en el anteproyecto, cabe hacer referencia a los artículos 149.1.13.^a, 149.1.14.^a y 149.1.18, los cuales reconocen la competencia exclusiva del Estado en las siguientes materias:, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general y Deuda del Estado y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, respectivamente.

En efecto, por lo que se refiere a la habilitación competencial del Anteproyecto, es preciso completar el título competencial general, artículo 149.1.18, incluyendo otros títulos estatales, por la incidencia de la regulación en materias conexas al régimen jurídico de las AAPP de indudable trascendencia para la consecución de los fines de la norma.

El Título II regula específicamente el régimen jurídico, organización, potestades, deberes y funcionamiento de los diferentes entes, entre ellos con carácter básico los principios generales de actuación, el Inventario de Entidades del Sector Público estatal, autonómico y local y la inscripción en el mismo, los consorcios y la adscripción de las fundaciones que forman el sector público institucional regulación que, de acuerdo con el artículo 1 del proyecto, tiene por objeto establecer *“las bases del régimen jurídico, la organización y funcionamiento de Las*



Administraciones Públicas, en particular de la Administración General del Estado y del sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades, siendo aplicable a todas ellas”, independientemente de que el carácter de su actividad sea civil, mercantil o económica.

El Tribunal Constitucional ha configurado el régimen jurídico de las Administraciones públicas como una materia que incluye, al menos, *“la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas”* (STC 32/1981, fundamento jurídico 6º), *“la organización de todas las Administraciones públicas”* (STC 76/1983, fundamento jurídico 38), *“los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones”* (STC 214/1989) o *“la composición, funcionamiento y organización”* de las mismas (STC 35/1982).

En particular, resulta fundamental contar con unos principios generales que rijan la forma de actuar de las entidades y organismos y que sean comunes y básicos para el conjunto del sector público institucional. A estos efectos, es importante contar con un sistema de supervisión continua de las entidades que permita a todas las Administraciones poder hacer su seguimiento, especialmente de su sostenibilidad financiera, y contribuir así al cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal de la Hacienda Pública y mejora de la eficiencia de la actividad económica, tal y como recogen los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 de la Constitución, y contribuir al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria en aplicación del artículo 135 de la Constitución. De este modo, en el ámbito de la Administración institucional, la Ley culmina y hace efectivas las conclusiones alcanzadas en este ámbito por la CORA y que son reflejo de la necesidad de dar cumplimiento a lo previsto en el mencionado artículo 31.2 de la Constitución sobre la necesidad de que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos y que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía.

Por otra parte, el presente anteproyecto establece el **carácter ordinario** de la Ley lo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 81.1 de la Constitución que dispone que únicamente serán leyes orgánicas las relativas a al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

Asimismo, cabe señalar que el anteproyecto de **Ley es coherente con el resto del ordenamiento jurídico**. En efecto, se regula en una única norma, de manera integral y sistemática, todos aquellos preceptos relativos a la relación *ad intra* de las Administraciones Públicas, lo que abarca tanto la regulación de las relaciones interadministrativas como intradministrativas, lo que se completa a su vez con las normas generales de funcionamiento y composición de la Administración General del Estado y del Gobierno de la Nación. Para conseguir este objetivo, se han integrado en esta norma varios preceptos hasta ahora dispersos en varios cuerpos

legislativos. En particular, se han integrado los preceptos contenidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio, relativos al régimen jurídico, y las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, en el ámbito de la Administración General del Estado, relativas a su organización y funcionamiento. En la disposición final primera se han modificado diversos aspectos de la composición y funcionamiento del Gobierno, recogidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Asimismo, el anteproyecto de Ley se ha redactado en coordinación con el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ello, ha permitido asegurar que todos los preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, no relativos al régimen jurídico de las Administraciones Públicas se incorporen en la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, se ha previsto su entrada en vigor de manera coordinada, evitando lagunas legales.

Por último, cabe mencionar que el anteproyecto es coherente con la propuesta incluida en el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, en el que se señalaba la necesidad de elaborar una nueva Ley reguladora del régimen jurídico de las Administraciones Públicas que integrara las previsiones contenidas en materia de administración electrónica y permitiera superar la dispersión normativa existente.

2.2 Tabla de vigencias y derogaciones

Mediante la presente norma se derogan:

- a) El artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- b) El artículo 110 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- c) Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- d) Los artículos 44, 45 y 46 de la ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- e) Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- f) Los artículos 12, 13, 14 y 15 y la disposición adicional sexta de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.
- g) La disposición adicional tercera, la disposición transitoria segunda y la disposición transitoria cuarta del Real Decreto 1671/2009 de 6 de noviembre.

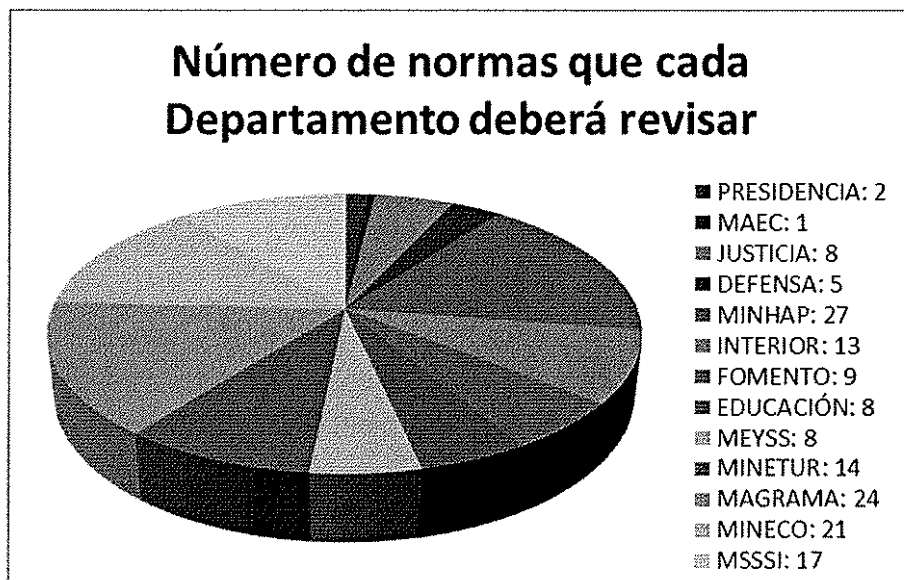


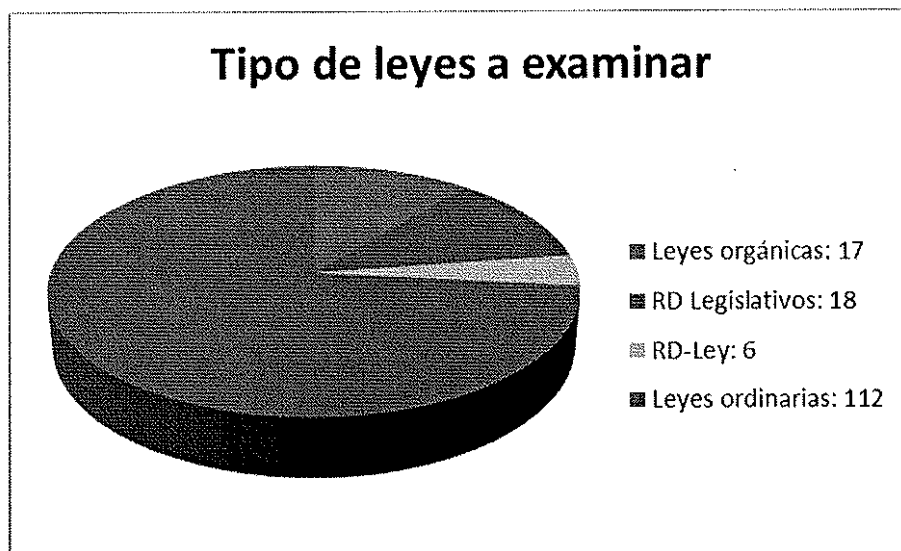
por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

- h) Los artículos 37, 38, 39 y 40 del Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales.

Por otra parte, cabe señalar que debido a la importancia que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre tiene en el derecho administrativo español, son múltiples las referencias que encontramos en nuestro ordenamiento jurídico a la citada Ley. Por ello, y en aras de una mayor seguridad jurídica, resulta necesario llevar a cabo una revisión exhaustiva por el conjunto de los Departamentos Ministeriales en los que se estructura la AGE de las citadas referencias con el fin de derogarlas, o en su caso, realizar su modificación. En este sentido, se **han identificado en el ámbito de la AGE un total de 153 normas en las que se establece una remisión con carácter supletorio a la Ley 30/1992**, y que deberán ser revisadas por todos los departamentos Ministeriales a fin de decidir su derogación o su actualización conforme a la nueva Ley de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas.

La distribución de las citadas normas es la siguiente:





3. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

El anteproyecto, se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones, así como en los artículos, 149.1.13.ª, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y 149.1.14.ª relativo a la Hacienda general.

Para respetar las competencias organizativas de todas las Administraciones en el anteproyecto se han identificado una serie de preceptos que son de aplicación únicamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal y no tienen carácter básico, estos son:

- a) La subsección 2 referida a los órganos colegiados de la Administración General del Estado de la Sección 3ª del capítulo II del Título preliminar.
- b) El Título I relativo a la Administración General del Estado.
- c) Lo dispuesto en el Capítulo II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, el Capítulo III de los organismos públicos estatales, el Capítulo IV de las Autoridades administrativas independientes, el Capítulo V de las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 123.2 del Capítulo VI relativo a los Consorcios, los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 del Capítulo VII de las fundaciones del sector público estatal y el Capítulo VIII de los fondos carentes de personalidad jurídica, todos ellos del Título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional.



- a) Lo previsto en las disposiciones adicionales: cuarta, sobre adaptación de entidades y organismos estatales, quinta, sobre gestión compartida de servicios comunes en organismos públicos estatales, sexta, sobre medios propios, séptima, sobre el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación, undécima, sobre conflictos de atribuciones intraministeriales, duodécima, sobre autoridades portuarias y Puertos del Estado, decimotercera, relativa a las entidades de la Seguridad Social, decimocuarta, sobre la organización militar, decimoquinta, relativa al personal militar, la decimosexta, sobre Servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno, decimoséptima, relativa a la Agencia Estatal para la Administración Tributaria, y la decimoctava relativa al Centro Nacional de Inteligencia, la disposición adicional decimonovena relativa al Banco de España y la disposición adicional vigésima relativa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.

Finalmente, se destaca que el proyecto ha sido sometido a consulta de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

4. Tramitación.

La tramitación del anteproyecto se ajusta a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. En particular se han seguido los siguientes trámites:

- Trabajos preparatorios: el texto del anteproyecto ha sido elaborado de manera conjunta entre el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, habiéndose coordinado a su vez con la creación de varios grupos de trabajo para tratar diversas materias:
 - 1) Un grupo dedicado a la parte referida a convenios, encomiendas de gestión y sociedades mercantiles en la que participaron la D.G del Patrimonio del Estado, DG de Coordinación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, IGAE y D.G de Costes de Personal.
 - 2) Un grupo para tratar las cuestiones relativas a cooperación administrativa con la D.G de Coordinación con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.
 - 3) Las cuestiones relativas a la Administración Institucional se trataron con las Secretarías Generales Técnicas de varios Ministerios (MEYSS, MINETUR, MINECO, MECD, MFOM y MAGRAMA) con la coordinación de la SGT de MINHAP e IGAE.

4) El grupo de trabajo en materia de Administración electrónica para analizar las observaciones formuladas por los centros directivos MINHAP y los restantes Departamentos Ministeriales a las previsiones que en materia de administración electrónica contiene el citado anteproyecto. El grupo estaba constituido por representantes de MINETUR, MEYSS, MINHAP (AEAT, DTIC e IGAE) y coordinado por la SGT MINHAP.

- El Anteproyecto se ha sometido a trámite de información pública a través de su puesta a disposición en la página web de MINHAP, tanto el texto como la Memoria de análisis del impacto normativo del Anteproyecto, desde el día 16 de enero al 6 de febrero de 2015.
Durante ese período, se recibieron observaciones procedentes de dos ciudadanos y observaciones procedentes de dos asociaciones (Archiveros Españoles en la Función Pública y Confederación Nacional de la Construcción) y del Banco de España.
- Consulta a las 17 Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla, con envío de cartas de la Subsecretaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a los Consejeros autonómicos de Hacienda. Además se informó también a las Comunidades Autónomas sobre este anteproyecto en el grupo de trabajo para la elaboración de un programa de racionalización administrativa, creado por acuerdo 3/2013, de 21 de marzo, del consejo de política fiscal y financiera. Se han recibido observaciones de 13 Comunidades Autónomas (Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Castilla y León, Madrid, País Vasco, Aragón, Valencia, Extremadura, Navarra y Galicia).
- Consulta a las Entidades Locales a través de carta remitida por la Subsecretaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al Presidente de la FEMP. En este tiempo se han recibido alegaciones del Ayuntamiento de Madrid y la FEMP.
- Se han recabado los siguientes informes y dictámenes:
 - Informe de la Agencia Española de Protección de Datos.
 - Informe del Consejo General del Poder Judicial.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.
 - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia.
 - El Dictamen del Consejo de Estado.



III. ANALISIS DE IMPACTO.

Se espera que esta reforma tenga un impacto neto **positivo para el conjunto de la economía pues contribuirá especialmente a una mejora de la eficiencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas**. A continuación se detallan los principales elementos analizados para alcanzar esta conclusión.

1. Impacto económico general.

Aunque se trata de una norma esencialmente organizativa dirigida a incrementar la transparencia y eficacia de la actuación de las Administraciones Pública, se considera que esta reforma tendrá un **impacto económico positivo**. En efecto, la regulación dispersa y confusa del régimen jurídico dificulta su conocimiento por los interesados, ciudadanos y empresas. En cambio, contar con un régimen jurídico claro y adecuado a las demandas de generalizar el uso de medios electrónicos genera eficiencia, certidumbre, transparencia y predictibilidad en el comportamiento de la Administración. Todo ello contribuye a generar confianza entre los operadores económicos y un entorno regulatorio favorable a la actividad económica.

Asimismo, la nueva ley supone un impulso decidido para el uso generalizado de los medios electrónicos en las relaciones de las Administraciones en su propio ámbito, así como con otras Administraciones. Estos cambios son factores relevantes ya que el uso generalizado de medios electrónicos generará externalidades positivas que conllevarán un incremento de la competitividad y repercutirán indirectamente de manera positiva en los costes monetarios y de tiempo que soportan por los agentes económicos en sus relaciones con las Administraciones.

- **Efectos en la competencia en el mercado.**

Como ya se mencionó anteriormente, el anteproyecto tiene fundamentalmente carácter organizativo y va dirigido a mejorar el funcionamiento de las Administraciones Públicas. En este contexto, se considera que **el anteproyecto no tiene impacto directo**, ni positivo ni negativo, sobre la competencia en el mercado, pues no afecta a las barreras de entrada ni a las posibles restricciones que los operadores puedan tener para competir.

No obstante, si es posible que la propuesta pueda generar un **efecto indirecto positivo**, en la medida que el fomento en el uso de medios electrónicos en las relaciones que mantengan las Administraciones, ya sea dentro de su propio

ámbito como con otras Administraciones, conllevará que las empresas dediquen menos tiempo y recursos a los trámites administrativos.

Por otra parte, contar con un marco jurídico más claro y eficiente, mejora la competitividad de la economía española y ello, a medio plazo, puede generar mayor competencia en el mercado si hay nuevos operadores que inicien su actividad económica.

- **Análisis de las cargas administrativas.**

Se considera que el anteproyecto de Ley no tiene efecto sobre las cargas administrativas.

Efectivamente, la noción propia de "carga administrativa", tal y como ha venido siendo acuñada y utilizada en los últimos tiempos por la pluralidad de instrumentos y documentos nacionales e internacionales que se refieren a la reducción de trabas burocráticas ("*red tape*") en nuestro ámbito y en el de los países de nuestro entorno, se refiere exclusivamente a los costes u obligaciones económicamente mensurables que los ciudadanos y particularmente las empresas y los agentes económicos han de soportar por imperativo normativo en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Dado que el contenido del Anteproyecto se circunscribe a aspectos estructurales y organizativos de las Administraciones Públicas y a las relaciones entre ellas, no puede decirse que imponga a los ciudadanos y empresas ninguna obligación nueva para relacionarse con la Administración ni modifique las cargas actualmente existentes.

2. Impacto presupuestario.

El impacto presupuestario derivado del presente anteproyecto se concentra especialmente en la extensión del uso de la Administración Electrónica en las relaciones que mantengan las Administraciones Públicas, así como a través del reajuste de la conocida como Administración institucional, especialmente a través del sistema de supervisión continua del sector público institucional cuya aplicación debe contribuir a lograr ahorros futuros aunque a priori no se puedan determinar con exactitud sus importes. Precisamente, ante la ausencia de un sistema de supervisión continua de los organismos y entidades que forman parte del sector público se ha tenido que hacer un esfuerzo extraordinario en los últimos años que ha supuesto la extinción de 105 entidades en el ámbito estatal, 790 en el autonómico y 1244 en el local. Con el nuevo sistema de control se trata de evitar que esta supervisión quede al albur de la mayor o menor diligencia que empleen los Gobiernos en el análisis de su sector público, de suerte que



anualmente, se verifiquen las entidades susceptibles de mantenimiento, transformación o extinción.

En cualquier caso, dado el actual escenario de restricción presupuestaria, para la ejecución de las medidas contenidas en el anteproyecto, también para la ejecución de los nuevos controles, se hará uso de los recursos materiales y personales con los que actualmente ya se cuenta en las distintas Administraciones, estatal, autonómica y local.

- **Costes en materia de Administración Electrónica**

Ya se ha dicho en el primer apartado de esta Memoria que las normas del Anteproyecto en materia de Administración Electrónica y empleo de las TIC en las relaciones entre Administraciones Públicas se concentraban en tres bloques diferentes: a) localización e identificación electrónica de las Administraciones Públicas, especialmente en las transmisiones automáticas de datos ; b) vinculación de los sistemas informáticos y bases de datos de las AAPP y reutilización por las restantes de las soluciones desarrolladas por cada una de ellas y c) Comisión Superior de Administración Electrónica .

De estos tres bloques de normas solo el segundo puede considerarse que tiene incidencia presupuestaria. Las normas incluidas en el bloque a) no suponen coste presupuestario alguno, por cuanto es un hecho que en la práctica y en la actualidad todos los órganos, organismos y entidades del sector público y las Administraciones Públicas que actúan electrónicamente tienen ya implementada su sede electrónica y sus sistemas de sello electrónico y CSV. Asimismo, las incluidas en el bloque c) tampoco suponen ningún coste pues la Comisión Superior de Administración Electrónica es un órgano existente cuyos miembros no perciben retribución alguna por asistir a sus reuniones o colaborar en sus actividades o grupos de trabajo.

Las normas incluidas en el bloque b), por el contrario, sí tienen impacto presupuestario en la medida en que pueden implicar, para su cumplimiento, la implementación o adaptación de sistemas o desarrollos tecnológicos en aquellos órganos administrativos que no cumplan actualmente las exigencias de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad, que va dirigido a garantizar la vinculación de los sistemas informáticos de las Administraciones Públicas, y Seguridad, y para la adaptación del Centro de Transferencia de Tecnología de la Administración General del Estado, que incluye entre sus funcionalidades el directorio de soluciones compartidas. En este directorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General del Estado como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones, a efectos de garantizar la información y el soporte técnico en la reutilización de las aplicaciones, en orden a lo establecido en el Anteproyecto. En

este sentido hay que destacar que para el cumplimiento de las disposiciones de la ley bastaría con actuar sobre el CTT del Estado puesto que no todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales cuentan ni pueden contar con Centros paralelos, en la medida en que, a diferencia de la Administración del Estado, muy pocas de ellas han desarrollado soluciones propias susceptibles de ser compartidas (la mayor parte de los desarrollos autonómicos en materia tecnológicas han sido externalizados y aplican *software* propietario).

Dado que los sistemas o desarrollos referidos en el párrafo anterior llevan asociada una inversión, su implementación o adaptación determinará un incremento del gasto consignado en el Capítulo 6 del estado de gastos tanto de los Presupuestos Generales del Estado como en los Presupuestos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, restringido en este caso, como se acaba de justificar, a los desarrollos conectados con la adaptación al ENI y al ENS.

Considerando que en el momento presente la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas y de los órganos de la Administración General del Estado han iniciado la adaptación al ENI y al ENS y han realizado en este sentido inversiones que ya figuran contabilizadas en los Presupuestos anteriores a la entrada en vigor de la futura ley, y que las principales inversiones en el CTT de la Administración General del Estado se han realizado igualmente con anterioridad al Anteproyecto, el coste estimado de las inversiones asociadas a los desarrollos a efectuar en el primer año de aplicación de la norma y en el siguiente y sucesivos es que queda reflejado en el cuadro que se incluye a continuación:

Actuación	Total AGE		Total CCAA	
	Primer año (euros)	Año sucesivo (euros)	Primer año (euros)	Año sucesivo (euros)
Adaptación a los requisitos del ENI y el ENS	23.400.000,00	840.000,00	30.600.000,00	1.190.000,00
Adaptación del CTT de la AGE	2.500.000,00	1.000.000,00	0,00	0,00
TOTALES....	25.900.000	1.840.000	30.600.000	1.190.000

Por otra parte, El Estado pone a disposición de las Entidades Locales gratuitamente sus plataformas y sistemas. El posible impacto negativo en sus presupuestos se producirá en el caso que las Entidades Locales deseen desarrollar sus propias plataformas. Se considera que se ha puesto a disposición de estas Entidades Locales instrumentos de apoyo suficientes tanto desde la Administración General del Estado como desde las Diputaciones para que puedan cumplir con lo previsto en el nuevo Anteproyecto. En efecto, cabe recordar el especial apoyo que deben prestar las Diputaciones Provinciales a las Entidades Locales en materia de administración.

7 de mayo 2015



electrónica, específicamente, tras la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (nueva redacción dada al artículo 36 LRBRL), lo que permitirá a las Entidades Locales de menos de 20.000 habitantes el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley.

3. Impacto por razón de género. La norma propuesta no tiene efectos directos ni indirectos sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y por tanto se considera que el impacto por razón de género es nulo.

4. Otros impactos. No se espera que esta propuesta normativa tenga otros impactos destacables.

ANEXO 1: FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIOS DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DE LA PRESIDENCIA	Fecha	7 de mayo 2015
Título de la norma	ANTEPROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en particular, de la Administración General del Estado y del sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades, su organización y funcionamiento		
Objetivos que se persiguen			
Principales alternativas consideradas			
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO			
Tipo de norma	LEY ORDINARIA		
Estructura de la Norma	El anteproyecto de Ley se estructura en 158 artículos, distribuidos en un Título Preliminar y tres Títulos adicionales, veintiuna disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y ocho disposiciones finales.		

7 de mayo 2015



11 MAY. 2015 11:03:59 Entrada: 193619

Solicitud de Informes	Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, Consejo General del Poder Judicial, Informes de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio Hacienda y de la Presidencia. Dictamen del Consejo de Estado	
Trámite de información pública	Consulta a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales	
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS		
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	El análisis del impacto económico permite estimar que el proyecto tendrá un impacto económico positivo. El incremento de la seguridad jurídica, así como de la predictibilidad de la actuación de las Administraciones Públicas contribuirá a mejorar la imagen institucional de España y la confianza de los inversores en la economía española.
	En relación con la competencia	<input type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input type="checkbox"/> Puede afectar a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto:</p> <p>El impacto en los presupuestos de las restantes Administraciones Territoriales dependerá de las decisiones que tome cada Administración competente.</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso.</p>
IMPACTO DE GÉNERO	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	<p>No se han considerado.</p>	
OTRAS CONSIDERACIONES	<p>No se han tenido en cuenta.</p>	

