

UNA INTRODUCCIÓN A LA IDEA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

An introduction to the idea of administrative modernization

José Luis Carro Fernández-Valmayor
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO

1. Aproximación conceptual a la idea de modernización administrativa. 2. Algunos ámbitos administrativos susceptibles de procesos modernizadores. 3. Final.

Resumen

Se trata de una reflexión general de carácter introductorio sobre los posibles significados de la idea de modernización administrativa. Se analizan, asimismo, algunos ámbitos de actuación de los procesos de modernización administrativa.

Palabras clave: modernización administrativa, reforma administrativa.

Abstract

It is a general reflection introducing the various possible meanings of the idea of administrative modernization. Likewise several fields of action in the processes of administrative modernization are analysed.

Keywords: administrative modernization, administrative reform.

1. Aproximación conceptual a la idea de modernización administrativa

La apelación a la idea de modernización ha sido algo constante en los últimos años en todo programa de actuación o de regulación normativa referido a las Administraciones públicas, sin que se haya llegado, por lo demás, a una clara determinación de su alcance y significado, lo cual no deja de complicar bastante su consideración como una política pública

de contenido propio, que exigiría la correspondiente traducción organizativa¹. Tampoco se ha llegado a una distinción clara entre reforma y modernización administrativa, utilizándose muy frecuentemente los dos conceptos de manera indiferenciada. Sea como fuere, todo intento de diferenciación entre ambos no deja de ser convencional pues, en esencia, pretenden referirse a una misma cosa, aunque, dado el cierto descrédito, por la insuficiencia de sus resultados, que ha lastrado a los pasados intentos de reforma, la preferencia se haya inclinado, actualmente, por la utilización de la idea de modernización²; idea con la que, quizás, se ha querido expresar que los objetivos a alcanzar serían distintos a los perseguidos por los intentos reformadores de décadas pasadas. Las variadas expresiones utilizadas en otros Ordenamientos (*Neues Steuerungsmodell*, *New Public Management*, *Renouveau du Service Public*, *Innovation Administrative*, *Managerialità Pubblica*) son muy significativas en este sentido; expresiones a las que, a partir del Ordenamiento comunitario europeo, se ha venido a añadir, en los últimos tiempos, la de “gobernanza” para, al menos conceptualmente, complicar todavía más las cosas³. En definitiva, de lo que se trataría sería de lograr, a través de la llamada modernización, una nueva “cultura administrativa”, una gestión “moderna” de la Administración, cuyos parámetros han de ser previamente clarificados en lo que se refiere, sobre todo, a las relaciones con los ciudadanos y, en un plano más general, al papel reservado al Ordenamiento jurídico- público en su regulación.

¹ Cfr., por ejemplo, S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 165. E. MALARET, “La modernisation administrative en Espagne: entre l’élán de la réforme de l’État et la discontinuité de la réforme de l’Administration”, *Revue Française de Droit Administratif*, 2009, p. 587.

² Cfr. A. NIETO, “La reforma de la Administración pública”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 34-II, 1992, p.145. Un intento de diferenciación entre los dos conceptos en R. BAÑÓN, “La modernización de la Administración pública española. Balance y perspectivas”, *Política y Sociedad*, 13, 1993, p. 15.

³ Cfr. J. PRATS, “Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo”, en *Estudios para la reforma de la Administración pública*, INAP, Madrid, 2004, pp. 27 y ss., en concreto pp. 66 y ss. Desde un punto de vista acertadamente crítico, vid. F. SOSA, “Gobernanza: ¿trampa o adivinanza?”, *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo*, vol. I, Zaragoza, 2008, pp. 643 y ss.

En todo caso lo cierto es que la Administración de nuestros días ha de desarrollar su función en un marco global de cambio social y económico acelerado, caracterizado por una profunda y duradera crisis, en donde, además, las exigencias por parte de los ciudadanos de más y mejores prestaciones y servicios (sobre todo, los sanitarios, los educativos y los sociales) son cada vez, por efecto de un indudable aumento de la calidad de vida y de un evidente desarrollo cultural, más apremiantes⁴. La combinación de estas circunstancias está exigiendo, naturalmente, una mejora en la eficacia y en la eficiencia de los servicios que las Administraciones prestan a los ciudadanos, mejora obligada por el contexto de drástica reducción del gasto público en el que aquellas han de actuar en la presente situación de grave crisis económica y financiera y por la necesidad, al mismo tiempo, de que el principio constitucional del Estado social, tan estrechamente vinculado a la dignidad de la persona, no se vea indebidamente afectado. En este sentido, todo proceso de modernización debe conllevar un reforzamiento del Estado social exigido por el mismo estatuto constitucional de la Administración que, en cuanto poder público, ha de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (artículo 9.2º de la Constitución española, CE). La modernización supone, en el sentido de la disposición constitucional, la necesidad de considerar también a la Administración Pública -por utilizar la afortunada expresión gianniniana- como una “Administración de resultado”, muy diferente de una Administración meramente “neutral” respecto de su acción sobre la realidad socioeconómica. Ha sido, por lo demás, oportunamente advertido que los procesos de modernización de las Administraciones públicas tienen una inevitable tendencia a una cierta politización, pues suelen servir a concepciones distintas sobre el alcance del papel del Estado en la sociedad⁵; concepciones, que han de

⁴ Vid. A. NIETO, cit., p. 149. F. SAINZ, “El valor de la Administración Pública en la sociedad actual”, en *Estudios para la reforma*, cit., pp. 103-104. También MALARET, op. et loc. cit. M. VILLORIA, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, INAP-BOE, Madrid, 1996, pp. 375-376.

⁵ Sobre ello, M. VILLORIA, “La modernización de la Administración central en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-II, 1996, p. 98.

ser, naturalmente, realizables dentro del marco constitucional en el que debe moverse la actividad de los poderes públicos.

Todas estas consideraciones nos llevan a concluir que la idea de modernización administrativa solo puede describirse, en un plano general, como el esfuerzo de permanente adaptación, estructural y funcional, de las Administraciones públicas a las actuales circunstancias socioeconómicas, culturales y tecnológicas con la finalidad de una eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos y de una mejor satisfacción de las demandas, cada vez más exigentes, de los ciudadanos. Adaptación que se convierte, por su propia naturaleza, en un proceso constante y de evolución desigual abierto permanentemente a la crítica social y a futuros desarrollos⁶. Por todo ello es fundamental la realización previa de un correcto análisis de las circunstancias actuales para detectar con seguridad aquellos aspectos de la Administración, de su organización y de su actividad, que deben ser “modernizados” o, si se quiere, adaptados a los profundos y acelerados cambios que se vienen produciendo en la sociedad de nuestros días, evitándose, eso sí, la vacía retórica o la indeseable ambigüedad⁷.

Este proceso de adaptación en que consiste la modernización administrativa se está llevando a cabo, en todo caso, a partir del realce de los principios de eficacia (expresamente mencionado en el artículo 103.1º CE) y de eficiencia como criterios fundamentales de actuación de las Administraciones públicas, acudiéndose con frecuencia al paradigma de la empresa privada como forma más segura de garantizar su realización

⁶ Sobre la idea de modernización administrativa como adaptación al cambio de circunstancias, vid. A. NIETO, “Reforma administrativa y modernización de la Administración pública: ¿un problema pendiente?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 23, 1989, pp. 127-128; también en el libro colectivo *Modernización Administrativa*, IVAP, Oñate, 1989, pp. 105-107. Igualmente M. SÁNCHEZ MORÓN, “Reflexiones sobre el proceso de modernización administrativa en la reciente legislación española”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-II, 1996, p. 76. VILLORIA, *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*, cit., p. 379. J. RODRIGUEZ-ARANA, “Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración Pública”, en *Homenaje al Profesor E. Roca Roca*, BOE-INAP, Madrid, 2002, p. 1266.

⁷ F. SAINZ, cit., p. 114, ha subrayado la necesidad de creación de un órgano específico que tenga atribuida la función de valorar la necesidad de introducir reformas.

al servicio de los intereses generales. La apuesta por la flexibilización del actuar administrativo, con huída de las exigentes vinculaciones jurídico-públicas, la introducción de las técnicas y reglas del *management*⁸ privado, con la consideración del ciudadano como cliente, la previsión de canales de participación en las organizaciones públicas, están apareciendo, en este sentido, como los rasgos característicos de los llamados procesos modernizadores de las Administraciones públicas. Sucede, sin embargo, como parece evidente, que la Administración no puede ser considerada como una empresa privada, sino que debe servir, por imperativo constitucional, a los intereses generales determinados, de acuerdo con la Constitución, por las reglas del Derecho público y los ciudadanos no aparecen frente a ella, tanto más cuando actúa investida de autoridad, como meros clientes sino como titulares de derechos, intereses y deberes públicos. De otro lado, ha de tenerse en cuenta que la eficiencia de la actuación administrativa ha de ir mucho más allá de la mera competitividad económica. Todo lo cual condiciona radicalmente la aplicación generalizada, sin ningún tipo de limitación, de las reglas jurídico-privadas al actuar administrativo⁹; aplicación que, por lo demás, sería incompatible con el reforzamiento del Estado social que, como ya he indicado, toda modernización administrativa digna de este nombre debe perseguir.

⁸ Cfr. las interesantes reflexiones de A. NIETO, *La Burocracia. I. El pensamiento burocrático*, IEA, Madrid, 1976, pp. 631 y ss. También C. PARAMÉS, *Introducción al Management*, MAP, Madrid, 1988, sobre todo su Tercera Parte. Una enumeración de los elementos constitutivos del *New Public Management* en CASSESE, cit., pp. 169-170.

⁹ Cfr., entre otras, las atinadas observaciones de F. SAINZ, “El valor de la Administración pública en la sociedad actual”, cit., pp. 108-110. También de L. PAREJO, *Eficacia y Administración. Tres estudios*. INAP-BOE, 1995, pp. 117 y ss. Sobre el fenómeno de la llamada “huida” del Derecho Administrativo y sus limitaciones, vid., entre otros, S. MARTÍN-RETORTILLO, “Reflexiones sobre la “huida” del Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, 140, 1996, pp. 25 y ss. J. C. LAGUNA DE PAZ, “La renuncia de la Administración pública al Derecho Administrativo”, *ivi*, 136, 1995, pp. 201 y ss., en especial pp. 217 y ss. S. DEL SAZ, “La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas”, *ivi*, 1994, pp. 57 y ss., en especial, pp. 82 y ss.; también en CHINCHILLA-LOZANO-DEL SAZ, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, UNED-Civitas, Madrid, 1992, pp. 167 y ss. J. M. SALA ARQUER, “Huida al Derecho privado y huida del Derecho”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 75, 1992, pp. 399 y ss. I. BORRAJO INIESTA, “El intento de huir del Derecho administrativo”, *ivi*, 78, 1993, pp. 233 y ss.

Es muy interesante, a este respecto, la reflexión que la moderna doctrina alemana está llevando a cabo con vistas a la construcción, al lado de las formas tradicionales de Administración (Administración de limitación, Administración de fomento, Administración prestacional), de una “Administración garantizadora de las prestaciones” (*Gewährleistungsverwaltung*) que habría de ser objeto también de un Derecho administrativo de ámbito más amplio, tal de comprender también la regulación de los instrumentos, normativos y ejecutivos, que aseguren la calidad y los resultados en la prestación privada de los servicios, tanto de los de naturaleza económica como de los sociales. Las funciones de regulación y garantía se constituirían así en el criterio mismo de la Administración pública y explicarían, en consecuencia, el contenido caracterizador del moderno Ordenamiento jurídico-administrativo¹⁰.

No debe olvidarse, de otro lado, que los procesos de modernización administrativa se llevan a cabo, en primer lugar, en un marco institucional caracterizado por una avanzada descentralización política, lo que va a exigir la puesta en marcha de eficaces instrumentos de coordinación y cooperación interadministrativas entre todas las Administraciones autonómicas y de éstas con la del Estado, a la vez que una profunda reforma de esta última¹¹, sin olvidar, por lo demás, la necesidad de una reestructuración del espacio administrativo autonómico, incluyendo, por supuesto, el sistema de gobierno local, que posibilite la determinación de los ámbitos territoriales más adecuados para la prestación de los servicios. Esta exigencia de eficiencia se ha visto, además, muy reforzada en el actual escenario de crisis económica generalizada. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que todos los procesos de modernización se integran también en el más amplio de la integración europea como integración administrativa, lo que tiene que suponer la necesaria homologación

¹⁰ Cfr. las esclarecedoras reflexiones de S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo IV, Iustel, Madrid, 2011, pp. 487 y ss.

¹¹ Cfr. *El Plan de Modernización de la Administración del Estado. Abril 1992*, MAP, Madrid. Su crítica en A. NIETO, “La reforma”, cit., pp. 150 y ss.; “Las experiencias de modernización en España”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45-II, 1996, pp. 63 y ss., donde analiza distintos documentos oficiales sobre la modernización de las Administraciones públicas.

de nuestras Administraciones públicas a las de los demás Estados de la Unión y su interacción institucionalizada con la Administración comunitaria¹².

2. Algunos ámbitos administrativos susceptibles de procesos modernizadores

No es tarea fácil determinar o sistematizar con validez permanente los ámbitos o sectores administrativos que hayan de ser objeto de procesos de modernización, lo cual viene a ser lo mismo que aludir a los distintos aspectos o vertientes de la misma¹³. Sea como fuere, pueden distinguirse, en todo caso, algunos ámbitos o aspectos susceptibles de ser objeto de procesos modernizadores, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, que en cada uno de ellos las posibilidades de análisis son muy variadas y que, en puridad, la modernización, dado su carácter transversal u horizontal, podría predicarse, sin más, de todos los sectores administrativos. El contenido del Plan estatal de modernización de 1992, con sus 204 propuestas de muy distinta naturaleza e importancia, es una buena prueba de ello.

Con un afán simplemente sistematizador, no exento, por lo demás, de un cierto grado de convencionalismo, podrían, en todo caso, distinguirse algunos grandes ámbitos de actuación en donde los procesos de modernización administrativa aparecen particularmente necesarios.

En primer lugar estaría el ámbito de la propia organización de las Administraciones públicas; ámbito, como se supone, con múltiples aspectos necesitados de permanente adaptación. Antes me he referido al marco de la descentralización política en el que han de moverse, en nuestro sistema constitucional, todos los procesos de modernización de la estructura

¹² Por todos vid., F. CABALLERO y J. P. SCHNEIDER (coords.), *La unión administrativa europea*, M. Pons, Madrid, 2008. La expresión “interacción institucionalizada” en O. MIR, *ivi*, p. 60.

¹³ Cfr. la clasificación de las vertientes o versiones más importantes de la modernización que nos proporciona A. NIETO, “Reforma administrativa”, cit., pp. 128-131. M. SÁNCHEZ MORÓN ha distinguido también distintos aspectos del proceso de modernización administrativa, cit., pp. 78-83.

interna de las distintas Administraciones territoriales, incluyendo, naturalmente, a las Administraciones locales. Puede añadirse ahora que un elemento concreto de indudable modernización sería el establecimiento de una clara diferenciación entre los niveles político y administrativo en el entramado organizativo de las Administraciones públicas, con una especial atención a la denominada “alta Administración”, lo cual ha de exigir una determinación más precisa de la figura de los directivos públicos -tan estudiada por la doctrina italiana- y de su esfera de actividad¹⁴. La falta hasta el momento de una precisa determinación del concepto de “alto cargo”, la ausencia de la estructuración de una verdadera función directiva profesional (a la que el Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP, del 2007 ha dedicado una norma muy general contenida en su artículo 13), nos demuestra las dificultades que plantea el establecimiento de una neta separación entre el nivel político y el nivel administrativo más próximo a las estructuras políticas, donde domina el criterio de la confianza política. Todo proceso de modernización exige, por el contrario, una absoluta profesionalización de las tareas directivas en las Administraciones públicas que haga posible una continuidad en el desarrollo de las mismas, sin excluir, por supuesto, el establecimiento de una responsabilidad gestora, propia y diferenciada¹⁵. De otro lado, una reordenación de la Administración instrumental, tanto de su régimen jurídico como de su ámbito de actuación, constituiría también una manifestación indudable de modernización administrativa¹⁶, pues ello podría

¹⁴ Cfr. R. JIMÉNEZ ASENSIO, *Altos cargos y directivos públicos*, 2ª ed., IVAP, Oñate, 1998; “La función directiva en el sector público español: tipología de regímenes jurídicos de los directivos públicos”, *Documentación Administrativa*, 241-242, 1995, pp. 273 y ss. M. SÁNCHEZ MORÓN (coord.), *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP, Madrid, 2007; “Los directivos públicos. Análisis comparado”, *Cuadernos de Derecho Local*, 19, 2009, pp. 43 y ss. J. BERMEJO VERA, “El personal directivo, ¿nueva tipología de funcionario público?” en *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, Universidad de Zaragoza, 2007, pp. 195 y ss.

¹⁵ Vid., L. MORELL OCAÑA, *El sistema de confianza política en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 170 y ss.

¹⁶ G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Administraciones instrumentales”, en *Estudios para la reforma*, cit., pp. 341 y ss., ha planteado, al amparo de los títulos competenciales del 149.1.18º y 6º CE, la posibilidad de la existencia de una regulación mínima común

contribuir a una gestión más eficaz y eficiente de los asuntos públicos, dada la importancia cualitativa y cuantitativa del conjunto de las Entidades que la conforman. Se trataría, en todo proceso modernizador, de poner también un límite, como ya ha quedado indicado, al abuso de las personificaciones instrumentales con utilización sistemática del Derecho privado, cuyo único motivo de creación ha sido, en muchas ocasiones, la huida de los controles que el Derecho público supone con la posible consecuencia de una grave afectación del orden constitucional de competencias.

Como ya quedó apuntado, la incidencia de todo proceso modernizador en el ámbito de la organización administrativa ha de suponer también una previa clarificación y regulación de las distintas relaciones interadministrativas que haga más ágil y eficaz el funcionamiento de las distintas Administraciones públicas, evitando indeseables solapamientos competenciales con el grave deterioro de la eficacia que ello comporta en la gestión del interés general. En este sentido la construcción dogmática de las relaciones interadministrativas aparece también como una tarea inaplazable en todo proceso modernizador¹⁷.

Un segundo ámbito de modernización abarcaría a los aspectos funcionales y procedimentales del actuar administrativo. Desde la óptica funcional una cuestión particularmente importante, objeto de creciente preocupación en el seno de la OCDE y de la UE¹⁸ y objeto también, sin mucho éxito, de distintas directrices y acuerdos en el orden interno, es la que afecta a la calidad, claridad y estabilidad de las normas, tanto legislativas como reglamentarias (*Better Regulation, Smart Regulation*). Todo proceso de modernización no puede prescindir de este aspecto, motivo de preocupación permanente del Consejo de Estado y de los distintos Consejos Consultivos autonómicos y que, de alguna forma, condiciona

que fijase el modelo organizativo de las entidades instrumentales, esto es, tipos y clases de las mismas, y sus condicionamientos jurídicos básicos

¹⁷ Vid. por todos, L. PAREJO ALFONSO, “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *Revista de Administración Pública*, 174, 2007, pp. 161 y ss. y bibliografía allí citada.

¹⁸ Cfr. F. PASCUA MATEO, *Derecho comunitario y calidad del Ordenamiento español*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

a todos los demás de dicho proceso. Se trataría de cuidar con esmero, a través de la utilización de determinados estándares, la calidad, precisión y claridad de las normas, tan íntimamente vinculadas a los principios constitucionales de seguridad jurídica (en su doble vertiente objetiva y subjetiva) y de interdicción de la arbitrariedad y que constituyen la condición previa necesaria de toda Administración eficaz, esto es, de una “buena Administración”, intentando, al mismo tiempo, poner un límite a lo que se ha denominado proliferación o hiperinflación normativa y a defectuosas técnicas legislativas (por ejemplo, la utilización de las llamadas “leyes ómnibus”, permanentemente objetadas por el Consejo de Estado), factores determinantes de inseguridad jurídica¹⁹. De otro lado, la publicación de textos consolidados de los textos normativos siempre que se produzca su modificación o derogación parcial sería altamente aconsejable para la certeza del Derecho; el ejemplo alemán puede ser en este punto muy conveniente, por no hablar de los métodos norteamericano y francés de codificación²⁰.

¹⁹ Cfr. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1999, pp.47 y ss. J. SANTAMARÍA PASTOR, “La Administración como poder regulador”, en *Estudios para la reforma*, cit., pp. 377, 380 y ss., 388 y ss. F. SAINZ, “El legislador racional y la predecibilidad de la conducta humana”, en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Civitas, Madrid, 2004, pp.135 y ss.; allí la original contraposición entre “proliferación jurídica” y “proliferación legislativa”. Cfr. también, J. PONCE SOLÉ, “¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, *Revista de Administración Pública*, 180, 2009, pp. 201 y ss. S. MARTÍN-RETORTILLO, “De la simplificación de la Administración pública”, *ivi*, 147, 1998, pp. 7 y ss., en concreto pp. 10 y ss. F. MARCOS, “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo”, *ivi*, 179, 2009, pp. 333 y ss. y bibliografía allí citada. P. GARCÍA-ESCUADERO, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2010. Vid. también los números monográficos de la *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 2006, 11, 2009, dedicados a la técnica y calidad normativas.

²⁰ En todo caso puede citarse aquí el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE del 29 de julio) por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa con el objetivo, según su preámbulo, de “lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones”. Vid. igualmente los artículos 4 y ss. de la reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y los principios de buena regulación allí contenidos.

Desde la óptica procedimental es claro que todo proceso de modernización ha de conllevar una simplificación y una reducción del número y de la duración de los procedimientos, tanto unilaterales como contractuales (con una determinación más precisa, en estos últimos, de la colaboración público-privada²¹) y, al mismo tiempo y como contrapeso, una regulación clara y una garantía eficaz de los derechos de los ciudadanos frente a las Administraciones públicas²² en un marco de transparencia administrativa²³. Los llamados sistemas de “ventanilla única” (artículos 38.4º, letra b, de la Ley 30/92, 18 y 19 de la Ley 17/2009 y 70 bis.4º LBRL), las medidas de simplificación administrativa derivadas de la Directiva de servicios de 2006 (comunicación previa y declaración responsable, artículo 71 bis de la Ley 30/92) y, en general, la ampliación de los supuestos de silencio positivo en vía de petición (artículos 43 de la Ley 30/92, en la versión dada por la Ley 25/2009, y 40 a 42 de la reciente Ley 2/2011)²⁴, tendrían, precisamente, su justificación en los procesos modernizadores de los procedimientos. Ha sido, por lo demás, oportunamente advertido²⁵ que los procedimientos administrativos aparecen

²¹ Cfr. L. MÍGUEZ MACHO, “La formas de colaboración público-privada en el Derecho español”, *Revista de Administración Pública*, 175, 2008, pp. 157 y ss.

²² Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, “De la simplificación de la Administración pública”, cit., pp. 26 y ss.

²³ Un ejemplo significativo en materia de transparencia administrativa lo constituye la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega. Cfr. M. ALMEIDA CERREDA y D. SANTIAGO IGLESIAS, “Transparencia, buenas prácticas y gestión de la calidad en la actividad de la Administración pública gallega”, *Dereito*, 19-2, 2010, pp. 131 y ss.

²⁴ El artículo 40.1º de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha dispuesto que “con el fin de agilizar la actuación de las Administraciones Públicas, el Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, remitirá a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación del sentido del silencio administrativo en los procedimientos que no se consideren cubiertos por razones imperiosas de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

²⁵ J. BARNES, “Reforma e innovación del procedimiento administrativo”, en *La Transformación del Procedimiento Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2008, p. 24. También, “Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia”, en R. GARCÍA MACHO (ed.),

también como espacios donde se produce el intercambio de información entre la Administración y el ciudadano y entre las Administraciones entre sí. Pues bien, esta dimensión informativa de los procedimientos es la que explica, en gran parte, el auge, en este ámbito, de las tecnologías de la información, esto es, de la llamada Administración electrónica, manifestación evidente del grado de modernización que han ido alcanzando en los últimos años, comenzando por la propia Administración del Estado (Planes Avanza y Moderniza 2006-2010, Plan Conecta 2004-2007, Planes de los distintos Ministerios, etc.) las diversas manifestaciones de la actividad administrativa y que ha planteado también la necesidad de una profunda revisión de su régimen jurídico²⁶. En este sentido, la gran novedad, incluso en el panorama comparado²⁷, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, fue, precisamente, el reconocimiento de un derecho subjetivo a relacionarse con la

Derecho administrativo de la información y administración transparente, M. PONS, Madrid, 2010, pp. 49 y ss., en especial, pp. 56 y ss.

²⁶ Cfr. M. GÓMEZ PUENTE, *La Administración electrónica*, Publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, I, Thomson-Aranzadi, 2007, pp. 93 y ss. También, J. L. PIÑAR, “Revolución tecnológica, Derecho Administrativo y Administración pública. Notas provisionales para una reflexión”, *ivi*, pp. 51 y ss. R. GARCÍA MACHO, “Procedimiento administrativo y sociedad de la información y del conocimiento”, en *La Transformación*, cit., pp. 183 y ss. I. MARTÍN DELGADO, “La gestión electrónica del procedimiento administrativo”, *Cuadernos de Derecho Local*, 21, 2009, pp. 84 y ss.; “Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada”, *Revista de Administración Pública*, 180, 2009, pp. 353 y ss. N. ÁLAMO GONZÁLEZ, “La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre Administraciones públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas): hacia un cambio de modelo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 133, 2007, pp. 89 y ss. J. BARNÉS, “Una reflexión introductiva sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la sociedad de la información y del conocimiento”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 40, 2000, pp. 25 y ss. J. I. CRIADO y C. NAVARRO, “Treinta años de políticas de modernización administrativa en España. Entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008)”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 86, 2010, pp. 61 y ss. E. GAMERO CASADO y J. VALERO TORRIJOS (coordinadores), *La Ley de Administración Electrónica*, Thomson-Aranzadi, 2009.

²⁷ E. GAMERO CASADO, *La Ley de Administración Electrónica*, cit., p. 89, considera a la Ley 11/2007 en su conjunto como una norma puntera en el Derecho comparado

Administración por medios electrónicos (artículo 6-1º)²⁸; derecho cuyos contornos y formas de ejercicio plantea interesantes problemas desde la óptica jurídica, sobre todo en una situación caracterizada, en estos momentos, por la existencia de importantes *digital divides* (“brechas digitales”) en el uso de las nuevas tecnologías. Sea como fuere, y desde la óptica concreta de la organización administrativa, lo que no puede negarse es el importante papel modernizador de las tecnologías de la información en el campo de las relaciones interadministrativas, en especial, en lo referente al intercambio de información entre Administraciones públicas por medios electrónicos mediante el establecimiento de estándares y protocolos que permitan una plena interoperabilidad entre ellas.

Un tercer ámbito de los procesos de modernización debe comprender, específicamente, a los recursos humanos de las Administraciones públicas. Se trataría de adecuar el estatus de los servidores públicos a los nuevos modos de administrar, introduciendo elementos de innovación y perfeccionando, a la vez, aquellos que tradicionalmente han venido caracterizando dicho estatus, cuyo modelo, por lo demás, en esencia se mantiene, de acuerdo con la opción constitucional por el régimen funcional (STC 99/1987, de 11 de junio). El diseño de una nueva carrera administrativa, con clarificación, como ya quedó dicho, del nivel directivo profesional, un nuevo sistema retributivo, una selección del personal y una provisión de puestos estrechamente vinculadas al mérito y a la capacidad y rodeadas de las necesarias garantías de imparcialidad y profesionalidad de los órganos de selección, una clara identificación de los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados por personal laboral²⁹, son temas que han de ser repensados de nuevo junto a otros elementos de carácter más innovador como pueden ser la evaluación por el rendimiento o desempeño del puesto de trabajo, la introducción de la

²⁸ J. L. BLASCO DÍAZ, “Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, 2007, pp. 791 y ss. L. COTINO HUESO, “Derechos del ciudadano”, en *La Ley de Administración Electrónica*, cit., pp. 117 y ss., en concreto, pp. 134 y ss.

²⁹ Cfr., J. FERNÁNDEZ-MIRANDA, “El Estatuto Básico del empleado público y la regulación de las funciones reservadas al funcionario público”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 139, 2008, pp. 475 y ss.

carrera horizontal, la movilidad entre Administraciones o el grado de diversificación de los distintos regímenes jurídicos del personal al servicio de las Administraciones públicas. El amplio desarrollo que permite el Estatuto Básico de Empleado Público (EBEP) de 2007³⁰ constituye una ocasión inmejorable para abordar esa modernización o, si se quiere, esa necesaria adaptación del empleo público a las nuevas circunstancias sociales y económicas de nuestras Administraciones territoriales, permitiendo, dentro de una imprescindible homogeneidad, la construcción de un sistema con un cierto grado de diversidad entre las distintas Comunidades Autónomas³¹. Esta es, por lo demás, la declarada finalidad que persigue el Estatuto Básico de 2007, aunque dificultada, en cierto modo, por la singular naturaleza de las distintas normas básicas que lo componen³²(normas básicas en sentido estricto, normas básicas de carácter dispositivo o de carácter supletorio) y su problemática relación con la legislación estatal de desarrollo.

3. Final

La descripción y estudio de los posibles y variados ámbitos de modernización administrativa no debe hacernos olvidar que ésta, en todo caso, ha de ser valorada por sus objetivos y resultados³³; objetivos y resulta-

³⁰ L. MARTÍN REBOLLO lo ha considerado como “una especie de ley marco”, “El Estatuto del Empleado Público: un Godoy que no ha llegado”, *Revista de Administración Pública*, 174, 2007, p. 143.

³¹ Cfr. *Documentos para la reforma de la función pública*, Xunta de Galicia, 2008. Vid. también, A. AMBID IRUJO, “Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normativa de las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 137, 2008, pp. 5 y ss.

³² Cfr. E. MALARET, “El Estatuto Básico del Empleado Público, la modernización administrativa en el Estado de las Autonomías: un proceso en construcción”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 84, 2009, pp. 167 y ss. L. MARTÍN REBOLLO, “El Estatuto del Empleado Público: un Godoy que no ha llegado”, cit., pp. 129 y ss. J. FUENTETAJA PASTOR, “El Estatuto Básico del Empleado Público”, *ivi*, pp.457 y ss. M. SÁNCHEZ MORÓN, “Consideraciones generales sobre el Estatuto Básico del Empleado Público”, en *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo legislativo*, cit., pp. 23 y ss.

³³ A. NIETO, “Reforma administrativa”, cit., p. 126.

dos que han de venir indisolublemente unidos a los valores y principios constitucionales, pues la Constitución, su realización efectiva, constituye el primer factor de modernización. Es por ello muy oportuna, en este sentido, la afirmación de que el debate sobre la modernización debe ser también un debate sobre los valores sociales prioritarios y no solo sobre la competitividad económica de las Administraciones públicas³⁴. La inserción de los valores y principios constitucionales en el debate sobre la modernización administrativa hace de ésta, en definitiva, un factor decisivo de integración social al generar una mayor confianza ciudadana en las instituciones públicas.

En el pórtico de este número extraordinario de la Revista *Dereito* de la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela ha de hacerse, por último, una obligada y necesaria advertencia final. El conjunto de trabajos que lo componen se enmarcan en el Proyecto de Investigación PGIDT06PXIB202096PR de la Xunta de Galicia sobre la modernización de las Administraciones territoriales que ha venido desarrollando en los últimos años el Grupo de Investigación que he tenido el honor de coordinar en la Facultad de Derecho compostelana. Por comprensibles razones editoriales de limitación de espacio, en el presente número no se han podido incluir algunos trabajos de indudable importancia y calidad que, por lo demás, han sido ya publicados en otros lugares³⁵. Por otra parte, es necesario resaltar aquí que la Ayuda

³⁴ M. VILLORIA, *La modernización*, cit., p. 379.

³⁵ M. ALMEIDA CERREDA, “La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, 2009, pp. 115 y ss.; “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en *Tratado de Derecho Municipal* (dir. S. MUÑOZ MACHADO), tomo III, Iustel, Madrid, 2011, pp. 2701 y ss.; D. SANTIAGO IGLESIAS, *Las sociedades de economía mixta como forma de gestión de los servicios públicos locales*, Iustel, Madrid, 2010; “Un modelo de colaboración público-privada institucionalizada en la gestión de los servicios públicos locales: las sociedades de economía mixta”, *Revista Galega de Administración Pública*, 40, 2010, pp. 361 y ss. Por otro lado, mi trabajo *Ética Pública y Normativa Administrativa*, enmarcado también en el arriba citado Proyecto de Investigación, fue publicado por la Universidad de Santiago como discurso inaugural del curso académico 2009-2010 y por la *Revista de Administración Pública*, 181, 2010, pp. 9 y ss.

del Programa de Estructuración en Unidades de Investigación en Humanidades y Ciencias sociales (2006/40-0) de la Xunta de Galicia, financiada, en parte, con fondos FEDER, permitió, en su momento, la organización de diversos encuentros y seminarios con profesores nacionales y extranjeros, algunas de cuyas colaboraciones se publican también en el presente volumen.