

Rivero Ortega, Ricardo

La necesaria innovación en las instituciones administrativas: organización, procedimiento, función pública, contratos administrativos y regulación

MADRID, INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2012

El presente libro, publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), es el resultado de un extraordinario y riguroso trabajo de investigación llevado a cabo por Ricardo Rivero Ortega, catedrático y decano de la facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca.

Esta obra es una continuación de numerosos libros y artículos ya publicados con anterioridad por el autor en materias de Derecho Público, estudiando en profundidad los problemas existentes y las necesarias innovaciones, cambios y reformas que son precisas llevar a cabo en la Administración Española.

A lo largo del libro, Ricardo Rivero expone, argumenta y propone lo necesario para innovar las instituciones administrativas fundamentales: la organización administrativa, los procedimientos administrativos, la función pública, los contratos administrativos y las estrategias regulatorias. De este modo, estructura el libro en una breve introducción, cinco capítulos y una conclusión general, dónde trata en profundidad la evolución en el tiempo de estas instituciones, dedicando un capítulo a cada una de éstas, explica las reformas que se produjeron en los últimos años y sugiere las medidas que considera oportunas y esenciales para reforzar nuestro modelo de Administración, el cual ya fue cuestionado antes de la crisis y ahora su conversión o mudanza es indispensable.

Ricardo Rivero comienza el libro con una introducción en donde explica como España siempre ha presentado un notable grado de desarrollo de su derecho administrativo, siendo alguna de nuestras leyes tomadas como ejemplo en una perspectiva comparada, tanto en los años cincuenta (Ley de Procedimiento Administrativo o la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) como en el pasado más reciente con normas como el Estatuto Básico del Empleado Público o la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, por ejemplo.

A pesar de ello, la visión internacional sobre nuestro país está caracterizada por: clientelismo, patronazgo político y exceso de legalismo.

Como bien apunta el autor la situación a finales de 2012 es dramática: “desmesuradas cifras de desempleo, un colosal nivel de déficit del sector público, números rojos en la seguridad social, subidas de impuestos, situación crítica de las haciendas de varias de nuestras Comunidades Autónomas y miles de Ayuntamientos, congela-

ción de la oferta de empleo público y una creciente percepción social negativa frente a la política, los niveles de corrupción y el rendimiento de las instituciones”. (Rivero, 2012, p.13)

A vistas de la situación y el panorama que se presenta ante nosotros, Rivero Ortega, propone una nueva Administración y un nuevo Derecho Administrativo. La austeridad no es suficiente si no se combina de forma imprescindible la innovación y la eficiencia creativa con cambios reales y significativos en las estrategias y metodologías.

En el primer capítulo, se profundiza en la importancia de la organización administrativa y la conexión que existe entre los derechos reconocidos a los ciudadanos y sus libertades y el diseño organizado de los poderes del Estado. El autor aboga por la intervención normativa básica para así lograr una administración inteligente, eficaz y competitiva y poder erradicar la multiplicación de estructuras, como refleja la Ley de Parkinson, ya que muchas organizaciones terminan solapándose en sus funciones generando ineficiencias. El replanteamiento de las estructuras no debe quedarse en lo meramente cuantitativo, mediante la reducción de su número, si no que debe tener en cuenta los aspectos cualitativos, donde se analice el rendimiento de las entidades que integran la organización y la aportación real que ofrecen, aprovechando las estructuras existentes o permitiendo su supresión en el caso de encontrar estructuras alternativas que generen una mayor eficiencia con un menor gasto y con mayor poder de adaptación a la realidad social y tecnológica cambiante.

Ricardo Rivero propone una Ley de Armonización que articule las relaciones interadministrativas y garantice una eliminación de la duplicidad de servicios, favoreciendo a una colaboración y cooperación de entes públicos entre distintos niveles.

En el segundo capítulo trata del procedimiento administrativo, donde nuestro país fue pionero en la construcción del Estado Moderno, ya que en España se diseñaron las primeras normas sobre la tramitación burocrática, pero en la actualidad, comparándonos con países como Alemania o Italia, en lo referente a este tema es necesaria una actualización y puesta a punto. Considera dos claros fracasos en el procedimiento administrativo: los abusos de la exigencia documental y la persistencia del silencio administrativo.

Además reconoce y expone las múltiples medidas de simplificación procedimental que se han sucedido en todos los niveles, en aras de lograr la reducción significativa de las cargas administrativas y la agilización de los procedimientos. Hace hincapié en la gran importancia de la simplificación y reducción de trámites a nivel administrativo local. En este sentido, apunta hacia la sustitución de procedimientos autorizatorios y licencias, por comunicaciones y declaraciones responsables, pero tratando de regular de forma más acertada y rigurosa aspectos tales como las exigencias documentales, eficacia territorial o la validez temporal, ya que alguna de estas

cuestiones afectan significativamente a la descarga burocrática. Por lo tanto, en lo referente a esta sección, se apoya la disposición de una nueva Ley de Procedimiento Administrativo que se diseñe “acorde a las exigencias de la sociedad de la información y el conocimiento”. (Rivero, 2012, p.84)

El capítulo III, trata todo lo referente a la función pública, en el cual el autor admite que aunque el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por la Ley 7/2007 de 12 de abril, ha contribuido a despolitizar estos procesos de selección del perfil del empleado público, aún es latente el exceso de contratación “por la puerta de atrás”. Por ello se pone de manifiesto la necesidad de reforzar los principios de mérito y capacidad, incentivando a que los empleados públicos se involucren en el cambio. Ricardo Rivero lo deja claro en la siguiente frase: “Los riesgos de convertir la función directiva en la coartada perfecta para hipertrofiar el sistema de confianza política, con todos sus excesos, son claros”. (Rivero, 2012, p.89)

Para prevenir esta sugerión propone una evaluación por separado del desempeño y el rendimiento garantizando el reconocimiento de su esfuerzo. Desgraciadamente el escenario de crisis no es el más apropiado, debido a que los planes de racionalización y control de gasto llevados a cabo por las Comunidades Autónomas (congelación de oferta de empleo público o aumento del horario laboral, entre otras medidas) están estrechamente relacionados con el régimen de los empleados públicos. Sin embargo para el autor, esto no impide la reformulación de los regímenes retributivos de los empleados públicos, mediante la promoción de las mejores actitudes profesionales y eliminando los complementos que son automáticos y no motivadores.

Llegados al penúltimo capítulo, el autor se centra en otra de las instituciones administrativas esenciales, los contratos administrativos. Éstos son clave desde el punto de vista económico, ya que debido a su necesaria adaptación a las nuevas exigencias económicas, ha existido a lo largo de los años una gran variabilidad de la Ley de Contratos, pero con escasas ganancias reales de eficiencia. Se propone, en lo relativo a este aspecto, las centrales de compras para facilitar la mayor eficiencia de los controles públicos, además de otras alternativas para adquirir conjuntamente o desarrollar estrategias de compras asociadas como son las conocidas mancomunidades, consorcios y sociedades mixtas, las cuales no son fórmulas muy recomendadas por parte del autor. En su lugar, propone los convenios de colaboración conjunta, debido a su naturaleza interadministrativa. Además la mayor ventaja comparativa de estos convenios es su bajo o casi nulo coste. Asimismo, la contratación pública electrónica también es relevante para aumentar la eficiencia en las adquisiciones de la Administración. Todo esto debe ir acompañado de una modificación de actitudes y estrategias de todos los protagonistas de la contratación para favorecer el cambio (incluyendo las propias empresas que ofrecen los bienes y servicios).

En concreto, nuestra doctrina siempre ha sido bastante reticente al empleo del contrato público-privado y la técnica por la que más se ha optado ha sido la concesión. La nueva realidad de las Administraciones Públicas complica la utilización de esta técnica concesional.

En este capítulo IV se concluye que aunque se han producido numerosas novedades en el régimen de contratación administrativa, no sólo no termina de cumplirse la normativa europea, sino que tampoco ha mejorado la eficiencia o la racionalidad en las adquisiciones, ni se ha conseguido la prevención de la corrupción y conflictos de intereses. Por consiguiente, en esta obra se propone la Reforma del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, pero para que se lleve a cabo una reforma más amplia, debe esperarse a que la reforma de la directiva del 2004 madure más.

Así las cosas, la obra finaliza su análisis con su capítulo V planteando nuevas estrategias regulatorias que mejoren la regulación y las técnicas de intervención administrativa, donde exista una verdadera independencia de los entes reguladores. Lo principal es darle importancia a la idea de la buena administración, no como deber si no como derecho, implicando con ello obligaciones de transparencia, motivación, responsabilidad y ejemplaridad (con técnicas como el *Benchmarking* o el *Nudge*). Ricardo Rivero concluye el capítulo realizando un llamamiento hacia la eficiencia radical, apostando por la consecución de más con menos costes, sin rebajar la calidad de las prestaciones donde la innovación ocupe un papel fundamental.

El libro finaliza con una conclusión general de todo lo estudiado y con una afirmación ante la pregunta de si necesitamos una nueva ley reguladora de las instituciones analizadas y un nuevo replanteamiento de las estrategias reguladoras, teniendo en cuenta la comparativa con otros países.

El autor termina reconociendo, que a finales de 2012, cuando escribe este libro, ya se están aplicando algunas de esas medidas propuestas pero “aún queda mucho por hacer”. (Rivero, 2012, p.144)

Se trata de un libro de gran interés para cualquier lector exigente e interesado en la innovación de la Administración Española, desde un punto de vista jurídico, económico o de gestión. Cuenta con una línea argumentativa sólida, alentando a seguir avanzando por el camino de la construcción de una Administración inteligente, innovadora, transparente y responsable. Una Administración Pública que logre “hacer de la necesidad virtud”. (Rivero, 2012, p.28)

Lorena Alonso Suárez

lorena.alonso.suarez@gmail.com

Universidad de Santiago de Compostela
España