



---

**CERTIFICACIÓN DE ACUERDO RELATIVO A INFORME**

---

**Acto que se certifica:** Acuerdo adoptado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en su reunión del día 05 de marzo de 2015, por el que se ha aprobado el siguiente:

**INFORME AL ANTEPROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO**

**I. ANTECEDENTES**

Con fecha 27 de enero de 2015, procedente de la Secretaria de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, tuvo entrada en el Consejo General del Poder Judicial a efectos de evacuación del correspondiente informe conforme a lo dispuesto en el artículo 561.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

La Comisión Permanente del Consejo, en su reunión de 3 de febrero de 2015, designó Ponentes de este informe a los Vocales D. Rafael Fernández Valverde y D. José María Macías Castaño.

**II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CGPJ**

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio), tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a "*[c]ualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna*" (apartado 9 del art. 561.1 LOPJ).



Atendiendo a este dictado, en aras a una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad consultiva que allí se prevé a favor de este Consejo, y considerado el contenido del Anteproyecto remitido, el informe que se emite se limitará al examen y alcance de las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

De manera más específica, debe mencionarse que el Consejo está llamado a expresar su opinión en los aspectos del Anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón a la posición prevalente y por la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del artículo 53 de la Constitución. Para ello, deben tomarse como punto de partida los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC), en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la LOPJ y el artículo 88.1 de la LOTC.

El Anteproyecto sometido a informe tiene por objeto, como señala su art. 1, el establecimiento y regulación de *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades."* Descrito así el contenido del texto que se informa resulta evidente que la materia que constituye su objeto excede de las que el art. 561.1 LOPJ contempla como atributivas de la competencia consultiva de este órgano constitucional. De ahí que el oficio remitido por el Ministerio de Justicia a este Consejo invoque el apartado 9, antes transcrito, del citado art. 561 para recabar informe de este órgano.



Con estos parámetros y en atención al deber de colaboración que cumple a este órgano, y dado el sentido con que este Consejo entiende que debe ejercer su competencia consultiva, el informe requerido se limitará a analizar aquellas cuestiones que sean susceptibles de aplicarse bien al ámbito de la Administración de Justicia, bien a este propio Consejo.

A estos efectos, resulta fundamental la previsión contenida en el art. 2.2. del Anteproyecto que, al determinar el ámbito subjetivo de la norma, dispone que *"[l]a actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial (...) se regirá por lo previsto en su normativa específica y en lo no previsto en ella, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por la presente Ley."*

A la vista de este precepto, la primera cuestión a dilucidar deriva de identificar qué aspectos del Anteproyecto son susceptibles de aplicación a este Consejo. Sin perjuicio de una explicación posterior más detallada al exponer el análisis del articulado del Anteproyecto, a partir del precepto parcialmente transcrito y siguiendo lo establecido en el mismo, el informe abordará, en primer término, la inclusión del Consejo General del Poder Judicial en el ámbito subjetivo del Anteproyecto, para a continuación analizar las cuestiones derivadas de la eventual aplicación del régimen establecido en el mismo en relación con el régimen de los órganos colegiados; el funcionamiento electrónico; los convenios; la participación del Consejo en la acción exterior del Estado en virtud de lo previsto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en el art. 562 LOPJ, y las técnicas de colaboración y cooperación, singularmente la participación del Consejo en la Comisión Nacional de Estadística Judicial prevista en el art. 461 LOPJ y creada por Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre, por el que se regula la estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial, y el Comité Estatal de la Administración Electrónica, previsto en el art. 44 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, y regulado por Real Decreto 396/2013, de 7 de junio.

### **III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

El Anteproyecto de Ley de Régimen jurídico del Sector Público objeto del presente informe viene precedido de una Exposición de Motivos, en la que



se explica la finalidad, el objeto y el alcance de la norma, y consta de 133 artículos, distribuidos en un Título Preliminar, tres Títulos, dieciocho disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales.

El **Título Preliminar**, dedicado a **Disposiciones Generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público**, se estructura en cuatro Capítulos que recogen, sucesivamente, las Disposiciones Generales (art.1 a 4), las normas relativas a los órganos de las Administraciones Públicas (que incluye a su vez dos Secciones, la primera, de los órganos administrativos se extiende a lo largo de los arts. 5 a 8, y la segunda, de los órganos colegiados de la Administración del Estado, se recoge en los preceptos 9 a 12 de Anteproyecto), el funcionamiento electrónico del sector público (arts. 13 a 21), y los convenios (arts. 22 a28).

El primero de estos Capítulos, destinado a establecer las Disposiciones Generales del Anteproyecto, regula el objeto de la ley, su ámbito subjetivo de aplicación y los principios generales que deben informar la actuación de las Administraciones Públicas.

El art. 1 define el objeto de la Ley en el establecimiento y regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades.

El art. 2, delimita el ámbito subjetivo de la Ley introduciendo una definición del concepto de Administración Pública que considera como por Administraciones Públicas, a los efectos de esta Ley, a la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, cualesquiera otros organismos públicos y entidades, adscritos, vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas estatal, autonómica y local.

Así mismo, este mismo precepto prevé que la actuación administrativas de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, del Tribunal Cuentas, el Defensor del Pueblo, el Centro Nacional de Inteligencia, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo se regirán por lo previsto en su normativa específica y en lo no previsto en la misma, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por esta Ley.



También se incluyen en este concepto de Administración Pública a las Universidades públicas, que, a su vez, se regirán por su normativa específica y supletoriamente, en aquello que no resulte incompatible con ella, por lo dispuesto en esta Ley.

En este mismo Capítulo se recogen esencialmente los principios contemplados en la Ley 30/1992, incorporando, como principio general de actuación, el uso de los medios electrónicos en todas las actuaciones que realicen las Administraciones tanto en su propio ámbito, como en sus relaciones con otras Administraciones. De tal forma que todas las relaciones de las Administraciones Públicas con sus órganos, organismos y entidades dependientes así como las de las distintas Administraciones entre sí, se realizarán a través de medios electrónicos que garanticen la interoperabilidad de los sistemas.

En este orden de cosas, el Anteproyecto integra y sistematiza en un solo texto normativo lo previsto actualmente 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.

El Capítulo II de este Título Preliminar, dedicado a los órganos de las Administraciones Públicas, recoge fundamentalmente las reglas hoy contenidas en la Ley 30/1992, en materia de órganos administrativos, instrucciones y órdenes de servicio, órganos consultivos y las reglas más específicas en materia de órganos colegiados.

En cuanto al Capítulo III, que dispone el funcionamiento electrónico del sector público, pretende sistematizar y ordenar la mayoría de las disposiciones contenidas en la vigente Ley 11/2007, antes citada, y regula alguna de las cuestiones relativas a la identificación y localización electrónica de los órganos administrativos (tales, como la sede electrónica, el sello electrónico, el código seguro de verificación, y el archivo electrónico de documentos), así como la firma e identificación electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, 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 del Portal de internet y actuación administrativa autorizada.



Esta regulación se explica en la MAIN en el entendimiento de que son cuestiones necesarias para garantizar a los ciudadanos y empresas que se relacionan 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 participen en un intercambio automático de datos o una transacción automatizada la identidad fidedigna de los organismos y entidades que transmitan o reciban la información.

En cuanto a la opción de introducir estos aspectos, hasta ahora recogidos en la Ley 11/2007, en el Anteproyecto, la MAIN justifica esta inclusión en *"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 de las Administraciones Públicas."*

Finalmente, el Capítulo IV regula los convenios, estableciendo los requisitos de validez y eficacia de los mismos, su definición y tipología, su contenido, extinción y causas de resolución, así como sus efectos y la remisión al Tribunal de Cuentas. Esta regulación responde a la recomendación contenida en el Dictamen 878 del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010, que aconsejaba sistematizar su marco legal y tipología, establecer los requisitos para su validez, e imponer la obligación de remitirlos al propio Tribunal.

El **Título I**, destinado a establecer las disposiciones relativas a la **Administración General del Estado**, se estructura en cinco Capítulos: sobre organización administrativa, los Ministerios y su estructura interna, los servicios comunes de los Ministerios, órganos territoriales y la Administración General del Estado en el exterior.

El primer Capítulo, sobre la organización administrativa, establece, jerarquiza y define los órganos superiores y directivos tanto de la Administración General del Estado, como de la Administración periférica y de la Administración General del Estado en el exterior.

El Capítulo segundo, dedicado a los Ministerios y su estructura interna, regula los órganos superiores y directivos de los departamentos, con las siguientes novedades:



i) Las Secretarías Generales dejan de ser órganos de carácter excepcional, reconociéndose en el texto legal su transcendencia e importancia en la práctica.

ii) Se recogen formalmente las funciones de los Ministerios que, de acuerdo con la normativa específica correspondiente, ya venían ejerciéndose, o eran inherentes al ejercicio de otras funciones atribuidas normativamente, y se incluyen funciones novedosas como la celebración, en el ámbito de su competencia, de contratos y convenios, salvo que éstos últimos sean competencia del Consejo de Ministros.

iii) Los Secretarios de Estado mantienen su condición de órganos de apoyo al Gobierno y se unifican el resto de funciones, ahora dispersas, asumiendo atribuciones que actualmente corresponden a los Ministerios pero que de forma sistemática son delegadas.

iv) Del mismo modo, diversas competencias que la ley atribuye a los Ministros, pero que en la práctica son delegadas habitualmente en los Subsecretarios, son atribuidas directamente a éstos en el Anteproyecto.

El Capítulo III, establece las reglas generales y la organización básica de los Servicios comunes de los Ministerios, recogiendo el ámbito de los mismos regulado en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), previendo, sin embargo, la posibilidad, mediante Real Decreto, de establecer la gestión compartida de algunos servicios comunes y de su organización, que podrá realizarse 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 IV, correspondiente a los órganos territoriales, articulado en cinco secciones, recoge 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 la LOFAGE, con las siguientes novedades de ordenación sistemática y de contenido:



i) Se sistematizan y ordenan en cinco categorías las competencias de los Delegados del Gobierno.

ii) El Delegado podrá proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas medidas para evitar duplicidades administrativas, y será competente para, en materia de patrimonio, coordinar los usos de los edificios de la Administración General del Estado en su ámbito de actuación. Así mismo se establece, expresamente, la función de coordinación respecto a las Entidades Locales radicadas en la Comunidad.

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

iv) Se explicitan las competencias de los Delegados en materia de recursos administrativos y reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración.

v) Entre las competencias de los Subdelegados se incluyen la de coordinar la utilización de los medios materiales, y, singularmente, de los edificios administrativos en el ámbito de su provincia.

vi) Se reordena la estructura de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, que contarán con la Secretaría General como órgano de gestión de los servicios comunes.

vii) Se prevé expresamente la existencia de la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, cuyas atribuciones, composición y funcionamiento serán desarrolladas por Real Decreto.

Por último, el Capítulo V, relativo a la Administración General del Estado en el Exterior, remite en cuanto a su composición, organización, funciones, integración y personal a lo previsto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en su normativa de desarrollo.

El **Título II**, referido a la **Organización y funcionamiento del sector público institucional**, se articula en seis Capítulos. El primero, dedicado al sector público institucional, regula los principios generales de actuación, y el Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local, el procedimiento para la inscripción en dicho Inventario, significándose que, 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.

Con carácter básico se incluyen nuevos principios generales de actuación como el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el principio de transparencia en su gestión. También con el mismo carácter básico, se establece la obligatoriedad de la inscripción en el Inventario antes mencionado de la creación, transformación o extinción de cualquier entidad integrante del sector público institucional, sea estatal, autonómico o local; inscripción que será requisito necesario para obtener el NIF definitivo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Así mismo, se impone con carácter básico la obligación de todas las Administraciones Públicas de disponer de un sistema de supervisión continua de las entidades dependientes, a fin de comprobar la subsistencia de los motivos que justificaron su creación y su sostenibilidad financiera.

El Capítulo II, dedicado a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, establece una nueva clasificación simplificada de las entidades y organismos públicos estatales, en torno a las siguientes categorías: organismos públicos (organismos autónomos, autoridades administrativas independientes y entidades públicas empresariales), sociedades mercantiles públicas, 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 a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y un control de eficacia, a través de las inspecciones de servicios.

En cuanto al sector público estatal, por primera vez, se dispone un régimen de transformaciones de las entidades integrantes del sector público, así como un régimen de fusión por integración o absorción.

El Capítulo tercero, integrado por cuatro secciones, regula los organismos estatales, estableciendo en sus disposiciones generales la definición de los organismos públicos y actividades propias como aquellos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, sea directamente o sea a través de otro organismo público, los creados para la realización de actividades administrativas de fomento, prestación o 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. Estos organismos tendrán personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, y autonomía de gestión, correspondiéndoles las potestades administrativas propias para el cumplimiento de sus fines, salvo la potestad expropiatoria.

Dentro de este sector público estatal se establece una estructura organizativa común en órganos de gobierno, ejecutivos y de control de eficacia que determinen sus Estatutos.

La creación de organismos públicos estatales se regula de forma más rigurosa y con mayores exigencias, al ser necesario cumplir los siguientes requisitos: la elaboración de un plan de actuación de contenido mínimo y el informe favorable preceptivo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así mismo, y con este 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 independientes.

Los Organismos autónomos estatales se definen en el Anteproyecto como entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, tesorería y patrimonios 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 diferenciadas y dependientes de ésta.

Por su parte, las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal son definidas como entidades de Derecho público, 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 independencia funcional o una especial autonomía, lo que habrá de establecerse por norma con rango de Ley.

Las entidades públicas empresariales de ámbito estatal son contempladas como entidades de Derecho público, con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y autonomía de gestión, que, además de las funciones y potestades administrativas, desarrollan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, susceptibles de contraprestación.



Las sociedades mercantiles públicas son aquellas en que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que conforme a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, integran el sector público estatal, sea superior al 50% o cuando se ejerza el control sobre ellas. Se incluyen en esta categoría también las sociedades mercantiles que, sin tener tal condición conforme a los requisitos anteriores, se encuentre en el supuesto previsto en el art. 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.

La principal novedad radica en la regulación aplicable a los miembros de los consejos de administración de las sociedades públicas designados por la Administración General del Estado. La responsabilidad que le corresponda al empleado público como miembro de tal órgano será asumida directamente por la Administración General del Estado que lo designó, que podrá exigir, de oficio, a dicho empleado público la responsabilidad en que hubiera incurrido por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando concurriera dolo, o culpa o negligencia graves, conforme a lo previsto en las normas administrativas.

Por su parte, el Capítulo V define el régimen jurídico de los consorcios con carácter básico, siguiendo las modificaciones previstas en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. El Capítulo VI establece el régimen jurídico aplicable a 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. Finalmente, el Capítulo VII regula los fondos carentes de personalidad jurídica, que se crearán por Ley y se regirán por la normativa presupuestaria, de contabilidad y control de la Administración General del Estado.

El **Título III**, relativo a las **Relaciones interadministrativas**, dividido en cuatro Capítulos, desarrolla el contenido de la actual Ley 30/1992, teniendo en cuenta la regulación especial y posterior a la Ley 30/1992, relativa a los diferentes instrumentos y técnicas de cooperación interadministrativa.

El Capítulo I regula como nuevos principios generales de 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. También se define y



diferencia, de acuerdo con los criterios jurisprudenciales, entre dos principios claves de las relaciones entre Administraciones, a saber la cooperación que es voluntaria y la coordinación que es obligatoria. Sobre estas bases se regulan los diferentes órganos y formas de cooperación y coordinación.

Del deber de colaboración como 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 ocupa el Capítulo II, que acota los supuestos en los que la asistencia y la cooperación requerida puede negarse por parte de la Administración de la que se demanda, y se concretan las técnicas de colaboración, destacando 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. Estas relaciones de colaboración, como ha subrayado el Tribunal Constitucional derivan de la naturaleza misma del modelo autonómico, y resultan necesarias para el funcionamiento del mismo, contribuyendo al adecuado ejercicio por las distintas Administraciones de sus competencias respectivas, precisando de su concreción por el legislador básico.

El Capítulo III aborda las relaciones de cooperación, regulando ampliamente las técnicas de cooperación y las técnicas orgánicas de cooperación, dando continuidad al actual contenido del art. 5 de la Ley 30/1992, pero con un régimen más completo desarrollando los órganos de apoyo de contenido técnico. Respecto a la regulación prevista para estos órganos de cooperación deben destacarse las siguientes cuestiones:

i) La Conferencia de Presidentes, que se regula por primera vez de una forma flexible, dado su origen informal, pero mínima, que aporte seguridad jurídica;

ii) Las Conferencias Sectoriales, aclarando que éstas podrán adoptar recomendaciones, comprometiéndose sus miembros a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, salvo que hayan votado en contra, debiendo motivarlo si se aparta, 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 ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No obstante, cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, el



acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial.

iii) Las comisiones sectoriales y los grupos de trabajo, como paso relevante en el proceso de institucionalización de órganos de cooperación, presenta una regulación más precisa y detallada que la genérica referencia que contiene el art. 5 de la Ley 30/1992, en tanto órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales, diferenciándose entre Comisiones y Grupos de Trabajo, de diferente composición, especialización y continuidad.

iv) Las Comisiones Bilaterales de Cooperación se prevén como órganos constituidos por representantes y autoridades del Estado y de una Comunidad Autónoma para el tratamiento de cuestiones que afecten de forma exclusiva a esa determinada Comunidad Autónoma, recogiendo las previsiones contenidas en el vigente art. 5.2 de la Ley 30/1992, adaptando esta regulación a las previsiones sobre estos órganos contenidas en los nuevos Estatutos de Autonomía reformados a partir de 2006.

v) Con la previsión de su 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.

vi) Como novedad se establece la obligación de cada Administración Pública de mantener actualizado un registro electrónico de los órganos de cooperación en los que participe y de los convenios de cooperación que haya suscrito. De acuerdo con lo anterior, el Anteproyecto crea el Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación de la Administración General del Estado, con efecto constitutivo.

A las relaciones electrónicas entre Administraciones queda dedicado el Capítulo IV de este tercer Título, sistematizando la mayoría de las reglas que hoy se recogen en la Ley 11/2007, sobre transmisión de datos entre Administraciones Públicas que se refieren al Esquema Nacional de Interoperabilidad y de Seguridad, la reutilización de sistema y de aplicaciones propiedad de la Administración y transferencia de tecnología entre Administraciones.

En este sentido, se contemplan 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 ciberseguridad que han de cumplir todas ellas.

Estas cuestiones están actualmente reguladas de forma dispersa, entre otras normas en la Ley 11/2007, y su reglamento de desarrollo. De modo que el Anteproyecto no supone tanto una novedad en la materia, sino que es fruto de la consideración, según explica la MAIN, de que *"resulta aconsejable completarlas, mejorarlas e incorporarlas a esta ley omnicomprendensiva de todos los aspectos organizativos básicos de las Administraciones Públicas."*

El Anteproyecto, como se dijo con anterioridad, se completa con 18 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y 6 disposiciones finales.

En cuanto a las disposiciones adicionales:

i) la primera regula la Administración de los Territorios Históricos del País Vasco;

ii) la segunda se ocupa de los Delegados del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla;

iii) la tercera recoge la asunción de competencias de los Directores Insulares que pasarán a ejercerse por el Delegado o Subdelegado del Gobierno correspondiente;

iv) la cuarta se refiere a las relaciones con las ciudades de Ceuta y Melilla;

v) la quinta establece 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;

vi) la sexta regula la gestión compartida de servicios comunes de los organismos públicos existentes, a excepción de las autoridades administrativas independientes;

vii) la séptima se dedica a la transformación de los medios propios existentes;



viii) la octava se destina al Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación de la Administración General del Estado;

ix) la novena se refiere a la adaptación de los convenios de colaboración vigentes en un plazo de un año;

x) la décima regula la Comisión Sectorial de Administración Electrónica y sus funciones;

xi) la décimo primera las aportaciones a los consorcios en los que participa el Estado;

xii) la décimo segunda se refiere a los conflictos de atribuciones intraministeriales en línea con lo previsto en la Ley 6/1997, de 14 de abril;

xiii) la décimo tercera recoge el régimen jurídico de las Administraciones portuarias;

xiv) la décimo cuarta el régimen de las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social;

xv) la décimo quinta la organización militar y las Delegaciones de Defensa;

xvi) la décimo sexta establece las equivalencias aplicables al personal militar y al personal estatutario del Centro Nacional de Inteligencia;

xvii) la décimo séptima regula los servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno, y

xviii) la décimo octava se refiere al régimen jurídico de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La primera disposición transitoria regula la composición y clasificación del sector público institucional de modo que ésta se aplique a las entidades y organismos públicos del sector público estatal que se creen tras la entrada en vigor de esta Ley, y la segunda establece el régimen jurídico aplicable a las entidades y organismos públicos existentes.

Por su parte 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 esta Ley, y enuncia las expresamente derogadas por el Anteproyecto.

La disposición adicional primera modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; la segunda dispone que las referencias a la Ley 30/1992, se entenderán hechas a la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas o a la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, según corresponda; la tercera recoge los títulos competenciales que habilitan el dictado de esta Ley; la cuarta 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 su desarrollo, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de sus previsiones; la quinta se refiere a la regulación futura de las precedencias en actos oficiales, y la sexta dispone la entrada en vigor de la Ley al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Anteproyecto se acompaña de la correspondiente MAIN, exigida por el art. 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que incluye la memoria, los estudios e informes necesarios sobre la necesidad y oportunidad del Anteproyecto, el informe sobre impacto de género de las medidas previstas, así como la memoria económica relativa a la estimación de los costes a que dará lugar.

#### **IV. CONSIDERACIONES GENERALES**

Tanto la Exposición de Motivos como la MAIN del Anteproyecto asumen como punto de partida el hecho de que la crisis económica ha puesto de manifiesto que el sector público ha de ser sostenible, debiendo garantizarse la eficiencia en la gestión de sus recursos económicos. En este contexto, y sobre la base del informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (en adelante, CORA), que identifica el ratio de gasto público sobre el Producto Interior Bruto como indicador para valorar el tamaño óptimo del sector público y expone que la crisis económica ha provocado un fuerte incremento del gasto público y una gran reducción en la recaudación, lo que se ha traducido en un déficit público difícilmente sostenible, el Anteproyecto considera ineludible abordar la reforma de las Administraciones Públicas para asegurar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible, que se



aprovechan todas las economías de escala y que no se producen solapamientos ni duplicidades además de que los procedimientos son simples y estandarizados.

En este proceso de reforma la reducción de cargas y administrativas y trabas burocráticas, y, en general los costes administrativos (aquellos en que incurren las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o sus producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas), constituye una necesidad ineludible, como ha puesto de relieve de forma recurrente la OCDE en su política de *Beter Regulation* y de mejora de la calidad normativa de la UE. A la consecución de este objetivo se encaminan las propuestas de simplificación administrativa, pero también aquellas destinadas primordialmente a la racionalización de los sectores públicos, de forma singular los sectores públicos empresariales.

Con estas premisas como referencia, el Anteproyecto, como la anterior Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, conecta directamente con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y pretende convertir la Administración Pública en un factor de eficiencia y productividad que posibilite el crecimiento económico y la efectiva prestación de servicios públicos.

Este convencimiento inspira el Programa nacional de reformas de España para 2014, que establece, como recoge la Exposición de Motivos del Anteproyecto, *"la necesidad de impulsar medidas para racionalizar la actuación administrativa, mejorar la eficacia en el uso de los recursos públicos y aumentar su productividad"*; todo ello se fundamenta, según la misma Exposición, en el contenido del art. 31.2 CE en tanto dispone que *"[e]l gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía."*

No obstante, dado el contexto en que se desenvuelve el Anteproyecto y las evidentes razones de racionalización del sector público y de sus sostenibilidad que le inspiran, la Exposición de Motivos y la MAIN también habrían de haber invocado como fundamento el art. 135 CE, cuyo primer apartado impone a todas las Administraciones Públicas la obligación de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.



Pues bien, con esta misma finalidad, se creó la mencionada la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas y la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, cuyas iniciativas, presentadas en el informe elevado al Gobierno, han servido para la adopción de numerosas medidas orientadas al objetivo descrito, y se han incorporado en diversos textos normativos como es el caso de la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, o se han llevado ya a cabo, como ha acontecido en materia de racionalización del Sector Público.

Prueba de ello es la reordenación del sector público institucional mediante la extinción del Consorcio Solar Decathlon y la disolución y liquidación de las Sociedades de Estiba y Desestiba de los Puertos de La Gomera y de La Estaca de El Hierro. También en materia de reordenación de las entidades públicas se ha aprobado, de forma paralela, el Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, y un Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal empresarial y fundacional, publicado mediante la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre.

En el marco descrito, el Anteproyecto pretende adoptar medidas para implantar las recomendaciones de la CORA, medidas incardinadas en un proceso más amplio de racionalización de la Administración Pública Estatal que se encuadra en el marco de las políticas públicas de estabilidad presupuestaria, reducción del gasto, sostenibilidad financiera y simplificación administrativa, cuyos antecedentes más inmediatos se encuentran en el Plan de austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 y el acuerdo sobre medidas de racionalización del Sector Público empresarial aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de junio de 2011.

Proceso al que han dado continuidad la Orden HAP/583/2012, de 20 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el plan de reestructuración y racionalización del Sector Público empresarial y fundacional estatal, y la Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre, por la que se publica el Acuerdo por el que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal fundacional y empresarial.

En este proceso, la creación de la CORA ha sido determinante. El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros acordó la creación de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas en la que están representados distintos departamentos ministeriales y órganos administrativos y a la que



se encomendó la misión de elaborar propuestas para la reforma de las Administraciones Públicas.

Resultado de sus trabajos fue la elaboración y elevación, el 21 de junio de 2013, al Consejo de Ministros del informe CORA, que plantea un total de 218 propuestas de medidas de las que 140 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado. De estas 218 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las Comunidades Autónomas y dentro del Estado; 43 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 se proponen mejorar la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales.

Los principios que inspiran el informe y la reforma que pretende impulsar son la disciplina presupuestaria y transparencia pública, la racionalización del sector público (mediante la supresión de órganos y entidades duplicados, ineficientes o no sostenibles, la racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado y la reforma local), la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas y su actuación al servicio de los ciudadanos y de las empresas.

Muchas de las medidas previstas en el informe elevado al Consejo de Ministros por la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas el 21 de junio de 2013 han sido ya o están siendo objeto de realización práctica, incluso mediante la aprobación de disposiciones legales; así, de modo ejemplificativo, baste citar aquí:

i) Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que, junto a la transposición de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, incorporó una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa, conforme al cual el título habilitante para el ejercicio de una actividad o para la circulación de un producto tendrá plena eficacia en todo el territorio nacional, estableciéndose los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la consecución de este objetivo.



ii) Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y determinados servicios.

iii) Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, por el que se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración, con el objeto de velar por la realización de las medidas del informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas.

iv) Real Decreto 701/2013, de 20 de septiembre, de racionalización del sector público, como instrumento jurídico que plasma las medidas del informe CORA para la reordenación de entidades, supresión y fusión de organismos autónomos y supresión de consorcios.

v) Orden HAP/1816/2013, de 2 de octubre, por la que se adoptan medidas de reestructuración y racionalización del sector público estatal fundacional y empresarial.

vi) Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que supuso la supresión de ocho organismos reguladores.

vii) Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

viii) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

ix) Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

x) Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

xi) Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.

El Anteproyecto de Ley que ahora se informa se propone, en el contexto descrito, y junto con el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de tramitación paralela, dar continuidad y profundidad a este proceso dotando 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 el informe CORA, y en la línea sugerida en el informe de la OCDE sobre la gestión y racionalización de la regulación existente en España del año 2000, que advertía la necesidad de un proceso codificador de la normativa administrativa en nuestro país, resaltando que la reforma de los marcos legislativos en esta materia no era sistemática, circunstancia que constituía un obstáculo para la simplificación de los procedimientos administrativos y de la gestión de los recursos públicos.

En el mismo sentido, los trabajos y el informe de la CORA se han dirigido a impulsar, en el ámbito de la Administración General del Estado, la elaboración de textos refundidos con la consiguiente aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos, sugiriendo, para la normativa estatal, la previsión de una fecha común de entrada en vigor, con determinadas excepciones.

Las reformas propuestas por el informe CORA ponen de manifiesto como la normativa reguladora de las Administraciones Públicas ha pasado por diferentes momentos. Con anterioridad a la Constitución, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo se encontraban en textos legislativos distintos de los destinados a disciplinar los procedimientos (así, la conocida Ley de Azcárate de 19 de octubre de 1889, y también con carácter preconstitucional, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958). A esta separación puso fin la Ley 30/1992, que unificó en un solo instrumento ambas materias.

La evolución normativa posterior ha estado caracterizada por una profusión de leyes, reales decretos y disposiciones de inferior rango que han ido conformando la columna vertebral del derecho administrativo. Este conjunto normativo comprende normas que regulan aspectos orgánicos, como la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE); la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; y la Ley 28/2006, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Otras normas tienen por objeto exclusivamente la regulación del procedimiento, como el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, y el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Otras, sin estar integradas en normas de uno u otro carácter, tratan aspectos de ambas, como sucede con la Ley 11/2007,



de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y el Real Decreto 1671/2009, que la desarrolla.

Este panorama normativo justifica, para la CORA, la propuesta de elaborar dos disposiciones, una reguladora del procedimiento administrativo, que recoja las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos con las Administraciones, fundamentalmente por medios electrónicos, y otra que regule el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, comprendiendo también los aspectos no básicos de la Administración estatal, y donde se integren las disposiciones que disciplinen la Administración Institucional de acuerdo con las propuestas vez formuladas por la Subcomisión I de Administración Institucional, abordando así una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones estructurada en dos pilares fundamentales: la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y las empresas, y la ordenación *ad intra* tanto del funcionamiento interno de cada Administración como en las relaciones entre las distintas Administraciones.

El Anteproyecto informado en este trámite responde a la segunda de las mencionadas propuestas normativas, e incluye, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo aplicable a todas las Administraciones Públicas, y por otro, una legislación, de carácter no básico, reguladora del régimen jurídico específico de la Administración General del Estado. Al mismo tiempo, el Anteproyecto incluye la regulación de la Administración institucional y de la Administración periférica del Estado. En cuanto al Servicio Exterior del Estado, el art. 55 del texto sometido informado, remite en lo concerniente 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 a su normativa de desarrollo, atribuyendo carácter supletorio a lo previsto en el Anteproyecto.

El Anteproyecto también aborda 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 especialmente de la Administración General del Estado, y los principios y técnicas de relación orgánicas entre las distintas Administraciones. El resultado es un cuerpo legislativo único que incluye la regulación de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, constituyéndose como ley administrativa de referencia que se completa con lo previsto en la normativa presupuestaria en relación con las actuaciones de las Administraciones Públicas, singularmente lo establecido 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.

Como texto independiente se mantiene la Ley del Gobierno, en tanto regula de forma específica la cabeza del poder ejecutivo, su naturaleza y funciones como órgano eminentemente político, al que corresponde, como establece el art. 97 CE, la dirección política interior y exterior. Esta doble caracterización del Gobierno, como órgano político y cúspide de la Administración que dirige, aconsejan mantener de forma diferenciada los dos regímenes que responden a esta naturaleza bifronte del ejecutivo. Siguiendo este criterio, el Anteproyecto modifica la Ley del Gobierno para extraer de la misma aquellas materias que son más propias de la organización y funciones de los miembros del Gobierno en tanto órganos administrativos.

De otra parte, el Informe CORA subraya e insiste en que no sólo son razones de coherencia normativa y de política legislativa las que aconsejan la reforma del ordenamiento administrativo. Antes bien, el Informe parte de la base de que las Administraciones Públicas no han de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, sino que, por el contrario, deben facilitar la libertad individual, las oportunidades y el desenvolvimiento de la iniciativa empresarias y personal.

Con esta finalidad, considera imprescindible contar con un marco normativo que asegure la creación de nuevos órganos o entidades cuando esté plenamente justificada para la consecución de los fines de interés público propios de la Administración, evitando las duplicidades existentes, y dotando de un mecanismo eficaz de supervisión sobre las entidades existentes que permita su transformación o supresión de aquellas cuya pervivencia original no se considere necesaria o efectiva.

Desde esta perspectiva, el Anteproyecto pretende posibilitar el control de los entes públicos y su eficacia, introduciendo las modificaciones necesarias en el régimen administrativo para compatibilizar la flexibilidad en la gestión, la programación por objetivos y la planificación estratégica, con la eficiencia y disciplina en la gestión del gasto público y sin que ello implique necesariamente una "huida del Derecho administrativo".

Ciertamente, como señalan tanto la Exposición de Motivos del Anteproyecto como su MAIN, la OCDE en su informe *España. De la reforma administrativa a la mejora continua (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública)* ha valorado muy positivamente la labor de la CORA y las reformas



administrativas emprendidas en consecuencia. No obstante, también dicho Informe alerta sobre la necesidad de optimizar el papel de la Administración General del Estado de forma permanente, incorporando una revisión sistemática de la misión del propio gobierno y de sus programas de gasto para asegurar su eficacia y eficiencia.

En este punto, según se recoge en dicho informe, la descentralización y fragmentación institucional del sector público puede constituir un obstáculo, aconsejando en consecuencia la adopción de regulaciones que permitan la adaptación a los retos económicos y sociales y garanticen una rendición de cuentas global, potenciando las instituciones de control y ajustando sus métodos operativos para aumentar sus capacidades y permitir cierta flexibilidad para adaptarse a los ajustes institucionales requeridos por la implementación de las reformas planteadas por la CORA.

A este respecto, el Anteproyecto viene a continuar un proceso de simplificación de la tipología de los entes públicos y de mejora de su eficacia, cuyo último hito 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 principal de dicha 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 el uso adecuado de los recursos presupuestarios. La Ley autorizó, además, la creación de 12 agencias, si bien hasta el momento sólo se han constituido 7, junto a otras inicialmente no previstas en ese cuerpo legal. Paralelamente, la Ley estableció un plazo de dos años para que el Gobierno impulsara la transformación de determinados organismos autónomos con características especiales en Agencias estatales. Sin embargo, los objetivos de la Ley no se han alcanzado, de un lado, porque su desarrollo posterior ha sido muy limitado y, de otro, porque las medidas de control del gasto público han neutralizado algunas de sus pretensiones, como es la de dotar de mayor autonomía financiera a las agencias (incluso las Leyes de Presupuestos anuales han llegado a prohibir esa posibilidad).

Con estos antecedentes, el Anteproyecto considera las notas que caracterizaron el régimen jurídico de las Agencias, y refuerza el sistema de supervisión de la eficacia de los entes públicos, con la finalidad de paliar una de sus principales carencias, como es el modo en que se fijaban los indicadores de gestión y las consecuencias de su incumplimiento.



Al mismo tiempo, el proceso de reforma se justifica en el impulso a la administración electrónica, en el empleo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en las Administraciones Públicas para mejorar la eficiencia de su gestión y potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas.

La importancia de esta cuestión también ha sido subrayada por la CORA que ha propuesto, entre otras medidas:

i) la mejora de los servicios horizontales de administración electrónica, con la potenciación de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración;

ii) la puesta en funcionamiento del Registro Electrónico de Apoderamiento, y, adicionalmente, del establecimiento de un Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas, que centralizaría en un emplazamiento electrónico (BOE) las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los departamentos y órganos de la Administración General del Estado;

iii) la unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados y la potenciación del usos de los certificados de empleado público, reconduciéndolos a un modelo y criterios comunes para facilitar y simplificar el acceso a los servicios telemáticos, y para mejorar la colaboración inter-administrativa y los intercambios de información, y

iv) la creación de un Punto de Acceso general como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones Públicas y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de los trámites y servicios más relevantes, en los términos previstos en el artículo 8 de 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.

Este punto también ha sido abordado y valorado por el Informe de la OCDE sobre la reforma administrativa en España al que nos hemos referido anteriormente, señalando, bajo el epígrafe "*Hacer que la tecnología y la información trabajen para la reforma*", que "*la tecnología puede ser una herramienta efectiva para corregir la fragmentación administrativa y*



*superar una situación de iniciativas atomizadas a través de la circulación de la información: centralizando infraestructuras, plataformas y aplicaciones comunes; y permitiendo actualizaciones y comunicaciones en tiempo real en todo el gobierno y en sus interacciones con los ciudadanos y las empresas.”* En esta medida, el Informe OCDE recomienda al gobierno *“contemplar la adopción de una “Estrategia de Gestión de Datos e Información de Gobierno””, así como “establecer como obligatorio el uso de algunos servicios digitales.”*

La Ley 11/2007, de 22 de junio, supuso un gran avance ya que permitió contar, entre otras medidas, con un 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. No obstante, no se ha mostrado suficiente en tanto no se ha conseguido todavía 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. Con todo, el potencial de uso de estos medios entre Administraciones es muy elevado y el Anteproyecto pretende su potenciación y el impulso definitivo a la generalización de su uso, ocupándose de las cuestiones básicas de Administración Electrónica.

Sentados estos antecedentes, el Anteproyecto objeto de informe persigue como principales objetivos:

i) Mejorar la eficiencia administrativa, mediante la renovación de la organización administrativa, optando por una organización y estructura simple, eficaz y sin duplicidades. En sintonía con lo recomendado por la CORA y advertido por el Informe de la OCDE, el Anteproyecto pretende establecer un marco normativo que impida la creación de órganos o entidades innecesarios o redundantes, posibilitando la utilización de los existentes para desarrollar los nuevos servicios y actividades que demande la sociedad. Así mismo, el Anteproyecto persigue una supervisión continua, que evalúe el cumplimiento de los objetivos que justificaron la creación de las entidades existentes, y cuestionar, en su caso, su mantenimiento cuando se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzar los objetivos buscados.

En este sentido, el Informe de la OCDE sobre España afirma que *“[l]a evaluación debe convertirse en un elemento clave para ajustar la reforma con el paso del tiempo. Las diferentes instituciones que están haciendo*



*ejercicios de evaluación (entre otras, OPERA, la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos –AEVAL, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal –AIRF) deben trabajar conjuntamente para edificar sobre sus fortalezas y encontrar complementariedades de manera que su trabajo sea útil para dirigir la reforma de la administración pública y desarrollar una cultura de evaluación del conjunto del gobierno que garantice, entre otras cosas, que aquella integre mediaciones de corto plazo basadas en resultados dentro de evaluaciones de desempeño de más largo plazo basadas en impacto, que vinculen el desempeño de la reformas con el logro de los resultados estratégicos del gobierno para el país.”*

ii) En relación directa con lo anterior, el Anteproyecto pretende simplificar la estructura de los entes públicos, racionalizando la tipología de entidades y organismos públicos que integran el sector público institucional estatal y estableciendo una nueva clasificación que se pretende más clara, ordenada y simplificada, siguiendo el proceso iniciado con la Ley 28/2006, de 18 de junio, de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos.

iii) Perfeccionamiento del sistema de relaciones interadministrativas, regulando nuevos instrumentos y técnicas para las interrelaciones competenciales que derivan del sistema constitucional de distribución de competencias. Se ordenan y clarifican las técnicas organizativas de cooperación entre Administraciones, regulándose por vez primera lo relativo a la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales y las Comisiones Bilaterales de Cooperación entre Administraciones, destacando en este ámbito la previsión de los efectos jurídicos de sus decisiones, lo que, sin duda, permitirá incrementar la seguridad jurídica de las decisiones adoptadas y fortalecerá las garantías de funcionamiento de los órganos de cooperación y coordinación entre Administraciones.

Este aspecto ha sido puesto de relieve por la CORA en su Informe y muy subrayado en el Informe de la OCDE, que resalta la necesidad de desarrollar el diálogo y las técnicas de cooperación y compromiso multinivel, implicando en este proceso a las Comunidades Autónomas, procurando la cooperación de éstas no sólo con el Estado, sino también de forma horizontal entre ellas, de manera que puedan encontrar posiciones compartidas en negociaciones con el gobierno central facilitando la coordinación vertical.

iv) 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. Esta potenciación de las TIC en el ámbito de la Administración Pública forma parte de las recomendaciones del Informe CORA. Así mismo el Informe de la OCDE al que nos venimos refiriendo pone especial hincapié en esta materia afirmando la importancia de:

a) cosechar el potencial no aprovechado de datos e información del gobierno para mejorar el desempeño, aumentar la confianza y fomentar el cambio cultural en la Administración;

b) asegurar que las inversiones realizadas en servicios electrónicos sean aprovechadas, y

c) proporcionar una estructura de gobernanza que permita su utilización y garantice una coordinación entre las Administraciones.

v) Mejorar la seguridad jurídica, incrementando la certidumbre y predictibilidad; objetivo que se consigue, a su vez, incrementando la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, que constituye otra de las finalidades perseguidas por el Anteproyecto.

De hecho el Informe de la OCDE, tras valorar muy positivamente el proceso iniciado en España en esta materia, singularmente la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, señala en línea con lo sostenido en la Recomendación de 2010 de la propia OCDE, sobre *Principios para la Transparencia y la Integridad de los Grupos de Presión [2010 OECD Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying]*, que la transparencia ha de convertirse en un principio rector que cimente las diferentes iniciativas de reforma, desde la gestión financiera y el diseño reglamentario hasta la gestión de los recursos humanos, y las relaciones multinivel, siendo necesario contar con prácticas institucionales adecuadas, y con medidas y mecanismos de control externo e interno.

vi) Racionalizar la estructura administrativa de la Administración General del Estado, apostando por una Administración periférica dotada de un funcionamiento administrativo más ágil, reordenando las competencias entre los órganos superiores y directivos de los departamentos ministeriales, y potenciando la eficiencia del funcionamiento de los órganos de colaboración y apoyo al Gobierno, cuyas funciones han sido reordenadas y



completadas, y posibilitando la tramitación de asuntos por procedimientos electrónicos.

Pues bien, a la vista de tales antecedentes, y teniendo presente estos objetivos del Anteproyecto, la iniciativa del prelegislador merece en términos generales un juicio favorable, que cabe extender incluso a la técnica legislativa utilizada consistente en incorporar a un mismo cuerpo normativo las disposiciones contenidas en otras leyes en las que se establece la regulación de la administración electrónica, distinguir dos ámbitos de la actuación de las Administraciones bien distintos (las relaciones *ad intra*, entre Administraciones, que son las recogidas en este Anteproyecto, y las relaciones *ad extra*, con terceros, ciudadanos y empresas, que constituyen el objeto del Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tramitación paralela), y unificar en un texto único las principales disposiciones reguladoras de la organización y funcionamiento administrativo, descartando, al menos por el momento, la sistemática empleada por la Ley 30/1992, que agrupase en un mismo texto legal las disposiciones reguladoras de la organización administrativa, el Gobierno, las relaciones interadministrativas, los entes públicos y el procedimiento administrativo.

Esta opción, frente a la alternativa de un texto único, o la de mantener una regulación diferenciada para la administración electrónica, corresponde al titular de la iniciativa legislativa constitucionalmente atribuida al Gobierno en el art. 87, integrando su margen de disponibilidad en términos de oportunidad, y conveniencia, siempre que se respeten las reservas normativas que establece el texto constitucional.

Por demás, aunque también habría podido recurrirse a la técnica de la delegación legislativa, debe advertirse que, dado que el Anteproyecto contiene contenidos innovadores en el ordenamiento y modificaciones normativas, superaría el ámbito propio de la legislación delegada de refundición de normas existentes, para, en su caso, encontrar acomodo en la delegación legislativa para la formación de textos articulados mediante la aprobación previa de la oportuna ley de bases. En cualquier caso, como se ha dicho la opción del prelegislador forma parte de sus atribuciones, entra en su margen de disponibilidad, y respeta el rango normativo propio de la materia objeto de regulación.

Según explica la MAIN del Anteproyecto examinado, éste se ha elaborado al amparo del artículo 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado la



competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades autónomas, así como el sistema de responsabilidad de todas las administraciones Públicas. De igual modo, el texto propuesto se ha elaborado al amparo de los apartados 6º, 8º, 13º, 14º y 18º del mismo art. 149.1 CE, que reservan al Estado, sucesivamente, la competencia exclusiva para dictar la legislación mercantil; la ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho; las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; hacienda general y Deuda del Estado, y fundamentalmente las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

La MAIN afirma la necesidad de completar la habilitación competencial prevista en el art. 149.1.18 CE, con otros títulos estatales, a la vista de la incidencia de la regulación en materias conexas al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Afirmación que ejemplifica con el Título II que regula específicamente el régimen jurídico, organización, potestades, deberes y funcionamiento de los diferentes entes, e incluye 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. Esta regulación tiene como finalidad, siguiendo el art. 1 del Anteproyecto, *"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"*, con independencia de que su actividad tenga carácter civil, mercantil o económica.

En apoyo de lo anterior la MAIN señala que el Tribunal Constitucional ha configurado el régimen jurídico de las Administraciones públicas como materia que incluye, al menos, *"la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas"* (sentencia 32/1981, fundamento jurídico 6), *"la organización de todas las Administraciones públicas"* (Sentencia 76/1983, fundamento jurídico 38), *"los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones"* (Sentencia 214/1989), o *"la composición, funcionamiento y organización"* de las mismas (Sentencia 35/1982).

A la vista de esta doctrina, la MAIN considera fundamental el establecimiento de unos principios generales que rijan la actuación de las



entidades y organismos del sector público y que sean comunes y básicos para el conjunto del sector público institucional, y, al mismo tiempo, contar con un sistema de supervisión continua de las entidades que permita hacer su seguimiento, especialmente el referido a su sostenibilidad financiera, y contribuir así al cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal de la Hacienda Pública y mejorar la eficiencia de la actividad económica, al amparo de los apartados 13 y 14 del art. 149.1 CE.

De otra parte, la ordenación de los registros e instrumentos públicos, a que alude el art. 149.1.18 CE, es, así mismo, elemento clave para disponer de información fiable, unificada y pública del conjunto de entidades y organismos públicos existentes en el sector público institucional, siendo, a tal efecto, necesario contar con un inventario único de Entidades del Sector Público estatal, autonómico y local.

A continuación, la MAIN sostiene la adecuación del carácter ordinario del Anteproyecto, en tanto su contenido no afecta a las materias reservadas, por el art. 81.1 CE, a ley orgánica.

Desde esta perspectiva, no cabe cuestionar el rango normativo del Anteproyecto, ni tampoco que el título competencial con arreglo al cual se dicta la norma proyectada es primordialmente el que deriva directamente del artículo 149.1.18º CE. Ahora bien, es preciso tener presente que este artículo engloba competencias estatales de distinto alcance, pues algunas tienen carácter básico y otras, en cambio, son competencias exclusivas. De este modo, y por lo que afecta a este Anteproyecto, es básica la competencia estatal para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que comprende aspectos organizativos e institucionales, tal y como ha declarado la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

En consecuencia, únicamente tendrán carácter de legislación básica aquellas disposiciones del Anteproyecto susceptibles de contener esas bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; contenido que la Disposición final tercera del Anteproyecto identifica de la siguiente forma:

i) la Sección 2ª del Capítulo II del Título Preliminar, relativa a los órganos colegiados de la Administración General del Estado y el Título I de la Administración General del Estado serán de aplicación únicamente a la Administración General del Estado; por tanto, no tienen carácter de legislación básica;



ii) lo previsto en el Título II de la organización y funcionamiento del sector público institucional se aplicará únicamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal; estas disposiciones tampoco tienen, pues, carácter de legislación básica; y

iii) tienen carácter de legislación básica lo establecido en el Capítulo I sobre principios generales de actuación e Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local e inscripción en dicho Inventario; lo dispuesto en el Capítulo V sobre Consorcios, y lo previsto en el art. 104 sobre adscripción de las fundaciones públicas y en el art. 109 sobre Protectorado, que se dicta al amparo de lo dispuesto en los apartados 6º, 8º, 13º, 14º, y 18º del art. 149.1 CE.

El Anteproyecto cumple, consecuentemente, con la exigencia derivada de la doctrina constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1988), de recoger en normas con rango de ley las bases, dada la garantía de certidumbre en la articulación de competencias estatales y autonómicas que deriva de este componente formal, y de identificar los preceptos que poseen tal carácter de básico.

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, y afirmada la capacidad del prelegislador para optar por la alternativa que considera más adecuada, se ha de llamar la atención sobre la cuestión y los eventuales que problemas que pueden surgir de las remisiones que contiene el Anteproyecto a normas que todavía se encuentran en tramitación (como la remitida junto al Anteproyecto que se informa, relativa al Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o la reguladora del ejercicio de Alto Cargo de la Administración General del Estado, aun en fase de enmiendas en el Congreso de los Diputados). Esta tramitación paralela puede suscitar dificultades de coordinación entre las diferentes normas en proyecto.

## **V. EXAMEN SOBRE EL CONTENIDO**

Conviene comenzar la exposición de este apartado, por el análisis de una cuestión previa de técnica legislativa relativa a un aspecto ciertamente básico pero que convendría apuntar dado que tiene implicaciones de fondo.

Como es sabido, el Anteproyecto se autotitula del "*régimen jurídico del sector público*", después, sin embargo, mantiene una difícil transición de la noción de sector público a la de Administración pública que se pone de manifiesto ya desde los primeros preceptos. Hasta el punto de que, pese a



que su Título I se denomina "*Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público*", el art. 2 no proporciona una definición de lo que sea el "*sector público*", sino solo de lo que, a efectos de la Ley, es la "*Administración Pública*" y, esta definición se realiza, además, de manera absolutamente desbordada, tanto que proporciona un concepto de Administración Pública que sería aceptable si lo fuera de "*sector público*", pero no de "*Administración Pública*".

Nótese, que el art. 2 del Anteproyecto, después de eludir el concepto de lo que se supone que debe ser la temática del Título I ("*sector público*"), proporciona un concepto de "*Administración Pública*" que incluye las Administraciones territoriales (art. 2.1), añadiendo, en el art. 2.3, que "[t]endrán asimismo la consideración de Administración Pública" otras entidades y, en concreto, "*otros organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas incluidas en el apartado primero*".

Este concepto de "*Administración Pública*" es diferente del que proporciona el art. 2 de la vigente Ley 30/1992 (y en coherencia con ella, el art. 1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), cuyo art. 2.1 se refiere a las Administraciones territoriales, y su art. 2.2 alude a las "*Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas*".

Pues bien, dónde se coloque el adjetivo "*público*" es importante: con el vigente texto (la citada Ley 30/92 y la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), para que una entidad sea "*Administración Pública*" literalmente se exige que sea de "*Derecho Público*". Sin embargo, con el concepto propuesto, la literalidad es distinta, pues, serán Administraciones los "*organismos públicos*" pero también las restantes "*entidades vinculadas o dependientes*" sin que el adjetivo público se refiera a ellas, sino solo al precedente "*organismo*". Si aceptamos esta definición, las sociedades mercantiles públicas serían también Administración Pública, además de pertenecer al sector público; consecuencia que no parece encontrarse en la intención del legislador.

Esta definición sería aceptable si se tratase de definir el concepto de "*sector público*", resultando coherente con el hecho de que las sociedades mercantiles estén incluidas en el "*sector público institucional*" (Título II Capítulo IV), pero lo que define el art. 2 no es el "*sector público*", sino la "*Administración Pública*".



No consta en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, ni en la MAIN, explicación de la génesis del precepto, ni de las intenciones del prelegislador, si primero pretendió definir el "sector público" para dar un concepto diferenciado de "Administración Pública" (como hace el Texto Refundido por el que se aprueba la Ley de Contratos del Sector Público, Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) , y luego optó por definir solo las Administraciones públicas y permaneció la expresión primera, de modo que se trate sencillamente de un error en la expresión, en la redacción, y donde se dice "otros organismos públicos y entidades vinculados o dependientes..." se quiso decir, en realidad, "otros organismos y entidades públicas vinculadas o dependientes...", que parece más propio, correcto y coherente con el resto del ordenamiento.

Ahora bien, para llegar a este concepto de Administración, más correcto, pero diferente del literal que utiliza el texto sometido a informe, hay que recomponer el concepto que proporciona el Anteproyecto, remediando, así, una expresión técnicamente deficiente que convendría corregir, sobre todo teniendo en cuenta que el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tramitación paralela, se remite al que ahora se informa para definir su ámbito de aplicación, lo que provocaría, si nos atenemos a la literalidad del art. 2 del Anteproyecto, un efecto extraño en la determinación del ámbito subjetivo al que es aplicable el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A la vista de lo antedicho, y habida cuenta lo que se pretende regular, parece más adecuado y correcto, también desde una perspectiva de técnica legislativa, que el Anteproyecto proporcionase una noción de lo que es el sector público y después, y diferenciada de la anterior, una definición de qué es la Administración Pública.

1. Como se señaló con anterioridad, el Anteproyecto sometido a informe tiene por objeto, a tenor de su art. 1, el establecimiento y regulación de "las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades", considerando, en el art. 2 del Anteproyecto, a los efectos de la Ley, como Administraciones Públicas, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local. Además, el art. 2.3, incluye, en el ámbito subjetivo del Anteproyecto, a cualesquiera otros organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas antes citadas.



El apartado realmente relevante en lo que interesa a este informe es el apartado 2 de ese mismo art. 2, que dispone que “[l]a actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial (...) se regirá por lo previsto en su normativa específica y en lo no previsto en ella, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por la presente Ley”; estableciendo, en su apartado 4, un régimen equivalente para las Universidades públicas.

De la lectura del precepto transcrito se colige, con claridad, que el Anteproyecto prevé un régimen de aplicación de sus contenidos diferenciado para los órganos constitucionales, en atención precisamente a su posición en el ordenamiento constitucional, posición que deriva de la propia configuración constitucional como órganos constitucionales, ajenos, independientes y autónomos de los poderes del Estado y del resto de organismos de los mismos, dotados de independencia para el desempeño de las funciones y atribuciones reconocidas por la propia Constitución, y de autonomía de organización y funcionamiento, incluso de un ámbito de regulación; elementos todos ellos necesarios para que estos órganos constitucionales cumplan sus funciones y desarrollen sus atribuciones y competencias constitucionales.

Este régimen que atribuye el texto constitucional a estos órganos responde a su posición constitucional y a la función y misión que el constituyente les ha atribuido, de forma tal que la especificidad de su regulación se fundamenta en servir al cumplimiento de esa finalidad, es decir, garantizar su posición de autonomía e independencia frente al resto de poderes, para que puedan desarrollar sus competencias y dar cabal cumplimiento a la función que justifica su existencia y su consagración al máximo nivel constitucional.

Con esta finalidad, el texto constitucional reserva la regulación de estos órganos a una ley específica, que en el caso del Consejo General del Poder Judicial, por imposición del art. 122.2 CE, habrá de ser una Ley orgánica que, como reza el precepto citado, “establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.”

Este precepto recoge los aspectos que obligatoriamente habrán de ser regulados en la Ley orgánica que regule el Consejo (ley, que como ha reconocido el Tribunal Constitucional –Sentencia 108/1986-, no basta



únicamente con que sea orgánica, sino que ha de ser una ley específica a efecto con carácter de ley orgánica, a saber la LOPJ), así como el conjunto de materias que delimitan el contenido mínimo de las atribuciones del Consejo, constitucionalmente delimitado.

Pues bien, la regulación propia del Consejo, esto es, la contenida en la LOPJ (como establece el art. 558.1 LOPJ, al afirmar que "*[e]l gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional de acuerdo con la Constitución y la presente Ley Orgánica*"), que encuentra fundamento en la garantía de la posición que cumple al Consejo como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial, principalmente, está destinada a regular los aspectos constitucionalmente reservados en el art. 122.2 a la Ley orgánica, y que contribuyen a configurar y dotar al Consejo de su estatuto de autonomía e independencia y de una regulación propia, quedando o pudiendo quedar una parte de su actividad, de carácter administrativo, no prevista, de forma específica en el contenido de esa Ley orgánica, la del Poder Judicial. En estos casos, esa actividad que es instrumental al cumplimiento de sus fines y desempeño de las funciones constitucionalmente atribuidas, pero que no forman parte propiamente de las mismas debe encontrar el régimen aplicable en las normas propias del Derecho público susceptibles de aplicación.

Así, de hecho, lo prevé la propia LOPJ cuando, en el art. 565.2 prevé la aplicación de la legislación presupuestaria general para la elaboración y ejecución del presupuesto del Consejo; en el art. 639 atribuye al Consejo capacidad para celebrar los contratos que resulten necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones con sujeción a la legislación de contratos del sector público, o cuando de forma más extensa el art. 642.1 dispone que "*[e]n todo cuanto no se hallare previsto en esta Ley Orgánica y en los Reglamentos del Consejo General del Poder Judicial, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y formas de los actos del Consejo, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin que, en ningún caso, sea necesaria la intervención del Consejo de Estado*". Esta aplicación supletoria de la legislación administrativa general no es de aplicación, según el apartado 2 del mismo art. 642 LOPJ, a la materia disciplinaria.

Expuestas así las propias previsiones de la LOPJ en la materia, bien puede decirse que el Anteproyecto no hace sino recoger la regla de aplicación supletoria de la legislación administrativa general que ya



establece la LOPJ, con carácter general, y la legislación específica a la que la misma LOPJ se remite, resultando, pues, coherente con la misma, y siendo respetuosa con la posición que corresponde al Consejo en el seno de la estructura de poderes y órganos del Estado. En este sentido, debe destacarse que el Anteproyecto, como la LOPJ, establece su aplicabilidad en función de que *"sea compatible con su naturaleza y funciones propias."*

De la lectura conjunta de este precepto y de las disposiciones de la LOPJ en la materia, cabe deducir que la eventual aplicación de las reglas del Anteproyecto se referirán, de forma especial, a materia de procedimiento, recursos y formas de los actos del Consejo, cuestiones que constituyen el objeto del Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tramitación paralela al que se informa en este trámite.

2. Por lo que se refiere al contenido del Anteproyecto objeto del presente informe susceptible de aplicación supletoria al régimen propio del Consejo establecido en la LOPJ, cabe identificar de forma principal la regulación de los órganos colegiados y el régimen previsto para los convenios. A estas dos materias, debe añadirse, aunque como se verá, con una regulación propia que se puede considerar inspirada en los mismos principios que inspiran el Anteproyecto, los aspectos relativos a la Administración electrónica y las técnicas y órganos de cooperación y coordinación.

No obstante, y antes de proceder a analizar estos aspectos, debe advertirse que los principios generales que recoge el art. 3.1 del Anteproyecto y que deben regir toda actuación de las Administraciones Públicas en tanto derivación del art. 106 CE, son de aplicación al Consejo en la medida en que sean compatibles con su naturaleza.

Así, será plenamente aplicable el principio de transparencia, de hecho la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone que sus disposiciones se aplicarán, art. 2.1.f), a *"[l]a Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo"*.

Sin embargo, no será de aplicación el principio de jerarquía entre órganos del Consejo, pues, como afirma el Tribunal Supremo en su



Sentencia de 3 de marzo de 2014, entre la relación entre el Pleno y las Comisiones del Consejo, en concreto la Comisión Disciplinaria, no puede compararse con la *"situación prevista en el artículo 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que al regular el recurso de alzada parte del supuesto, tal como resulta del artículo 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado de la existencia de dos órganos administrativos ordenados en una relación de jerarquía cuyos titulares son personas físicas distintas"*, de modo que, *"la relación entre la Comisión Disciplinaria y el Pleno no es una relación de subordinación jerárquica sino que responde única y exclusivamente a razones funcionales de organización y distribución del trabajo en el orden interno del Órgano Constitucional que es el Consejo General del Poder Judicial"*, al que corresponden las funciones previstas en la LOPJ, como dispone el art. 595.1 LOPJ, al establecer que *"[a]demás de las funciones encomendadas a la Presidencia, el Consejo General del Poder Judicial ejerce sus funciones en Pleno o a través de las Comisiones previstas en esta Ley Orgánica"*, precepto que, en ningún caso, dispone una relación de jerarquía o supraordenación entre órganos.

Distinto es el caso de los Presidentes y demás órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales que, como reza el art. 559 LOPJ, *"en el ejercicio de sus funciones gubernativas, están subordinados al Consejo General del Poder Judicial."*

En todo caso, debe notarse que la distribución competencial que se establece entre los órganos del Consejo, y su relación con otros órganos de gobierno del Poder Judicial responde al régimen y regulación expresamente previstos en la LOPJ, con la correspondiente previsión de las competencias y atribuciones que cumple desempeñar a cada uno de ellos, y no es consecuencia de la aplicación de los principios generales de descentralización, desconcentración y coordinación propios de la organización administrativa, sin perjuicio de que pueda retener elementos y finalidades comunes con ellos.

Esta regulación específica se proyecta muy especialmente en el caso de los órganos del Consejo, de modo tal que la LOPJ, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, contempla un régimen completo de éstos, así como del funcionamiento de sus órganos, recogiendo los aspectos más relevantes de los mismos, referidos a su composición, funciones, efectos de sus actos, y forma de adoptar los acuerdos; régimen que se proyecta en la regulación de los órganos personales, la Presidencia, y en la



de los órganos colegiados, el Pleno y las Comisiones previstas en la Ley, a saber, las Comisiones Permanente, Disciplinaria, De Asuntos Económicos y De Igualdad (art. 595 LOPJ).

Por demás, el art. 560.16ª, apartado a), reconoce al Consejo la capacidad para ejercer la potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ, en materia de organización y funcionamiento del propio Consejo; función que hoy cumple el Reglamento 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto sea compatible con las nuevas disposiciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2013.

La conjunción de ambas normas, y especialmente del régimen detallado previsto en la LOPJ al regular los órganos del Consejo, excluye, prácticamente, que la regulación prevista en el Anteproyecto para los órganos colegiados de la Administración General del Estado sea de aplicación a los órganos del Consejo.

Por lo demás debe señalarse que el régimen que establece el Anteproyecto de los órganos colegiados lo es para aquellos que corresponden a la Administración General del Estado, no teniendo, pues, en consecuencia, carácter de legislación básica.

Esta regulación específica para la Administración General del Estado, difiere, en su detalle y concreción, con la más general que se establece en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (sección segunda del Capítulo I), que sigue la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 50/1999, de 6 de abril, en la que Tribunal precisó que la competencia legislativa del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas atribuida con base en el artículo 149.1.18º CE no puede alcanzar un grado de detalle y complitud que prácticamente impida la adopción por las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias, siendo contrario al orden constitucional de competencias la atribución de carácter básico a una regulación tan acabada y minuciosa; reproche que no se dirigía al art. 22 de la Ley 30/1992, sino a los siguientes arts. 23, 24 y 25, que regulan determinados aspectos relativos al presidente, a los miembros y al secretario de los órganos colegiados, respecto de los cuales negó su carácter de normativa básica.



Sin embargo, esta doble regulación de los órganos colegiados, aun con diferente intensidad y carácter contenida en los dos Anteproyectos de tramitación paralela parece contradecir el objetivo de ambos textos de regular por separado los aspectos vinculados a las relaciones *ad intra* de las Administraciones Públicas, y sus relaciones *ad extra*, además de arrostrar una complejidad añadida a la tramitación parlamentaria de ambas normas en cuanto a su coordinación normativa.

En consecuencia, y en coherencia con los objetivos y finalidades perseguidos por los Anteproyectos citados, informados en este momento por el Consejo, cabe plantearse la adecuación de incorporar toda la regulación de esta materia en el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas que se informa, identificando con claridad cuáles, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de sus contenidos gozarán de carácter básico, y cuáles carecerán del mismo.

En todo caso, como ya se ha dicho, la LOPJ regula de forma completa y detallada el régimen de los órganos del Consejo, no siendo, pues, necesario recurrir a la aplicación supletoria de la legislación administrativa en la materia.

3. No ocurre así en el ámbito de los convenios, cuestión que no se regula en la LOPJ, y a la que se ha venido aplicando, como en el caso, de la contratación, la regulación administrativa en la materia, esto es, la vigente Ley 30/1992. En el ámbito interno del Consejo tampoco, obviamente, existe una normativa propia, a salvo del Protocolo de actuación de los Convenios del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por Acuerdo de la Comisión Permanente del día 22 de abril de 2014, que recoge un contenido mínimo, de carácter interno, relativo a la iniciativa, tramitación, firma y comisiones de seguimiento del Convenio.

Consecuentemente la normativa en la materia que establece al Anteproyecto en sus arts. 22 y sigs., debe considerarse aplicable al Consejo General del Poder Judicial, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones.

La regulación que recoge el Anteproyecto de los Convenios responde a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878 de 30 de noviembre de 2010 titulado "*Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas*".



El Dictamen de este órgano de fiscalización propone la configuración de un marco legal adecuado y suficiente para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones Públicas y la adopción de las medidas necesarias para un uso eficiente de los recursos públicos que se canalizan por esa vía. De modo que, partiendo de que el convenio es una figura de escasa regulación legal en nuestro ordenamiento, como también ha puesto de relieve la doctrina administrativista, lo que genera prácticas que soslayan a aplicación de la legislación contractual, resintiéndose, por tanto, la gestión de los fondos públicos que discurre por cauces jurídicamente inseguros, y la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y economía, propone, en síntesis:

1. Que se complete y sistematice el marco legal de estos convenios de colaboración, que se formule un concepto diferenciándolo de figuras afines, que se precisen sus ámbitos subjetivo y objetivo, y los extremos que puede comprender su contenido.

2. Que se precise el marco jurídico aplicable a los convenios que se celebren por entidades públicas regidas por el derecho privado con otras entidades o Administraciones públicas.

3. Que se precise en qué medida las relaciones entre la Administración centralizada y los organismos públicos vinculados o dependientes de aquella pueden canalizarse mediante convenios de colaboración, o si debe producirse mediante encomiendas de gestión.

4. Que se adopten medidas eficaces para la aplicación de los principios de la Ley de Contratos del Sector Público en caso de ausencia de normas especiales.

5. Que se delimite con precisión en los convenios el objeto y las actividades a realizar por cada sujeto interviniente, y, en su caso, la titularidad de los resultados.

6. Que en aquellos convenios en que la Administración haya de realizar aportaciones financieras se fije su importe con rigor, sin que pueda rebasar el coste de la actividad a financiar ni su valor de mercado.

7. Que se incluya en su clausulado las causas de modificación y resolución y las consecuencias del incumplimiento de sus compromisos.



8. Que se definan y clarifiquen los criterios de imputación presupuestaria del gato.

9. Que se evite la contracción de compromisos de ejercicios futuros con cargo a créditos con asignación nominativa.

10. Que se evite la imputación automática de los saldos de compromisos no ejecutados del ejercicio anterior al presupuesto corriente sin la correspondiente modificación del plazo convenido.

11. Que se recabe la conformidad expresa de los suscriptores sobre las actuaciones a realizar cuando su concreción tenga lugar con posterioridad a la suscripción del convenio, así como en caso de modificación, u otras incidencias que surjan durante la vigencia del mismo.

12. Que se atribuya a las comisiones de seguimiento, o en su caso, al responsable del Convenio, las facultades necesarias para supervisar su ejecución y adoptar las decisiones y dictar las instrucciones necesarias para asegurar la correcta realización de las actividades convenidas.

13. Que se justifique la ejecución del convenio mediante la comprobación material de las inversiones realizadas, tanto por el órgano gestor como por la intervención.

14. En los casos en que la delimitación competencial entre el Estado y Comunidades Autónomas que pretenden colaborar sea dificultosa, es necesario que los extremos dudosos se clarifiquen en los respectivos convenios.

15. Que se complete y amplíe la información sobre los convenios mediante un sistema registral.

16. Que la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas Información sobre los contratos celebrados por las entidades del sector público que se regula en el art. 29 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los arts. 39 y 40 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal Cuentas, se haga extensiva con las necesarias adaptaciones a los convenios de colaboración.

Con este referente, el Anteproyecto desarrolla un régimen jurídico completo de los convenios, acota su contenido mínimo, validez, duración, regula su extinción y sus efectos y control por el Tribunal de Cuentas, así como los trámites preceptivos para suscribir convenios, y establece que



cuando un convenio instrumente una subvención deberá cumplir con lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones.

El Anteproyecto establece una regulación general de los tipos de convenios, sin distinguir entre convenios de colaboración y de cooperación, incluyendo dentro de la tipología 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.

Por el contrario, no tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de los suscriptores de actuar con un objetivo común, siempre que no conlleven la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles. Tampoco podrán tener por objeto actos de contenido jurídico ni prestaciones propias de los contratos ni mandatos de gestión regulados por la legislación de contratos del sector público, en ese caso habrán de regirse por esta legislación (art. 22.1 del Anteproyecto).

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional 214/1989 y 13/1992), los convenios sólo pueden referirse a materias de la competencia de las Administraciones que los suscriben, y no pueden suponer la renuncia a sus propias competencias ni alterar de manera directa o indirecta el régimen constitucional de competencias. Esta doctrina se recoge de forma expresa en el art. 22.1 del Anteproyecto que reconoce la capacidad para convenir de las Administraciones Públicas, sus entidades y organismos públicos vinculados o dependientes y las Universidades en el ámbito de sus respectivas competencias, *"sin que ello suponga cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio."*

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sostenido, en su Sentencia de 16 de febrero de 2011, que *"[d]entro de las relaciones de colaboración entre las distintas Administraciones territoriales uno de los medios que el ordenamiento jurídico diseña para ello lo constituyen los denominados Convenios de Colaboración a los que se refiere el Art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estos Convenios son negocios jurídicos, en este supuesto bilateral, que celebran entre sí en posiciones de igualdad las Administraciones que los suscriben, según el Art. 6 antes mencionado"*



*de la Ley 30/1992 el Estado y las Comunidades Autónomas, y que pueden cumplir distintos fines, y entre ellos, como sucede en nuestro caso, la realización en común de una obra para una finalidad concreta. Como afirma el número 2 del Art. 6 ya citado el instrumento de formalización del convenio deberá especificar, cuando proceda qué órganos celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúan las partes, la competencia que ejerce cada Administración que conviene, la financiación, las actuaciones que se acuerden para desarrollar su cumplimiento, la necesidad o no de establecer una organización para su gestión, su plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes que suscriban el convenio, así como la extinción por causa distinta a la del agotamiento de su vigencia y el modo de concluir las actuaciones acordadas en el supuesto de extinción. Y concluye el Art. 8 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común manifestando que esos Convenios obligan a las Administraciones que los acuerdan desde el momento de su firma, salvo que en ellos se establezca otra cosa, que deberán publicarse en los Diarios Oficiales correspondientes, y que las cuestiones litigiosas que puedan surgir en su interpretación y cumplimiento, sin perjuicio de lo previsto en el art. 6.3, serán de conocimiento y competencia del Orden jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y, en su caso, de la competencia del Tribunal Constitucional."*

Por su parte, la Sentencia de Audiencia Nacional de 22 de enero de 2008, que reitera el mismo órgano constitucional en la Sentencia de 2 de diciembre de 2012, señalaba que "[e]n ocasiones la Administración utiliza fórmulas organizativas más bien propias del Derecho Privado y que se utilizan instrumentalmente por los entes públicos, como es el caso de los convenios de colaboración. La problemática relativa a los convenios suscritos entre administraciones, los llamados convenios interadministrativos, no deja de ser compleja, tal y como advierte la jurisprudencia (STS de 14 de febrero de 2.004) y la doctrina científica, "constituyendo una asignatura pendiente precisar su naturaleza y régimen jurídico". Este tipo de instrumentos no constituyen contratos privados, dado los sujetos que los suscriben, pero tampoco pueden considerarse contratos administrativos. Así, la jurisprudencia ha señalado que los convenios interadministrativos de colaboración aunque "tienen ciertas concomitancias con los contratos, en cuanto corresponden a una concurrencia de voluntades coincidentes sobre determinados objetivos orientados a una específica finalidad, rebasan o exceden el específico concepto del contrato" (STS de 15 de julio de 2.003). De hecho, la LCE excluye estos convenios de su ámbito de aplicación, que habrán de regirse por sus normas especiales, aunque, bien es cierto, les son aplicables los principios de esta Ley para



*resolver las dudas y lagunas que pudieran plantearse. Por otra parte, si consideramos que los convenios de colaboración se insertan en el marco del Derecho de organización, constituyendo una de las formas existentes entre las técnicas de cooperación entre entes territoriales para el cumplimiento del interés público que se trata de satisfacer, puede considerarse que los entes que participan en este instrumento, "lo hacen en pie de igualdad, sin subordinación o sometimiento alguno entre ellos", al menos en lo que a sus competencias respectivas se refiere, cuestión de la que se hace eco el artículo 8.1 de la Ley 30/92, supuesto que los convenios de colaboración "en ningún caso suponen la renuncia a las competencias propias de las Administraciones intervinientes", o, como dijera el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, "sin alterar, en ninguno de los casos la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación".*

A la vista de este panorama, y sin perjuicio de posterior exposición de la regulación que se plantea, se ha de valorar positivamente que el Anteproyecto proceda a detallar y precisar el régimen jurídico de los convenios contribuyendo a clarificar su contenido, sus elementos, y su diferenciación de otros instrumentos convencionales que pueden actuar las Administraciones y entidades públicas. Por lo demás, el régimen previsto en el Anteproyecto forma integra las competencias de iniciativa legislativa del prelegislador y, de principio, parece adecuado, y justificado a la finalidad perseguida en esta materia por el Anteproyecto.

De hecho, el Anteproyecto en este ámbito viene avalado no sólo por el Dictamen del Tribunal de Cuentas antes citado, sino también por las propias propuestas de la CORA que se resumen en:

1. El establecimiento de un marco normativo para los convenios de colaboración, abogando por la conveniencia de aprobar una norma que regule su régimen jurídico y su distinción de figuras análogas, así como el procedimiento para la tramitación de los mismos, en particular, si conllevan coste económico para el Sector Público estatal.

2. Creación de un sistema de información de convenios de colaboración en el ámbito del sector público estatal.

3. Elaboración anual de un instrumento de planificación de convenios de colaboración.



4. Remisión de información al Tribunal de Cuentas de los convenios con incidencia económica superior a un determinado umbral.

De forma más concreta y por lo que aquí interesa a efectos de su aplicabilidad a la actividad convencional de este Consejo, el Anteproyecto prevé, en su art. 24 de un contenido mínimo para los Convenios, constituido por:

i) los sujetos que lo suscriben y la capacidad jurídica con que actúa cada una de las partes,

ii) la competencia en que fundamenta la actuación de la Administración o entidad,

iii) el objeto del convenio y las actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados objetivos (requisito que consideraba de previsión especialmente necesaria el informe del Tribunal de Cuentas en todo tipo de convenios interadministrativos y convenios con administrados, incluidos de forma especial los que tienen por objeto canalizar subvenciones públicas),

iv) las obligaciones y compromisos económicos asumidos por cada una de las partes, si los hubiera, indicando su distribución temporal por anualidades y su imputación concreta al presupuesto correspondiente de acuerdo con lo previsto en la legislación presupuestaria,

v) las consecuencias previstas para el caso de incumplimiento y, en su caso, los criterios que determinan la eventual indemnización por ese incumplimiento;

vi) los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control de la ejecución del convenio y de los compromisos adquiridos por los firmantes;

vii) el régimen de modificación del convenio, que a falta de regulación expresa requerirá el acuerdo unánime de los suscribientes, y

viii) el plazo de vigencia, de acuerdo a las siguientes reglas: el convenio siempre tendrá una duración determinada que no podrá superar los cuatro años; en cualquier momento anterior al plazo de finalización, los firmantes podrán acordar unánimemente la prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción, comunicándolo al Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación, y excepcionalmente, el



plazo de vigencia de los convenios y sus prórrogas podrá ser superior a cuatro años, sin exceder de cincuenta, cuando sea imprescindible para la consecución del objeto del convenio y así quede justificado en el mismo.

En cuanto a su tramitación, el art. 25 del Anteproyecto establece, como trámites preceptivos para la suscripción de convenios, que el mismo se acompañe de:

i) una memoria justificativa que analice su necesidad y oportunidad, su impacto económico, el carácter no contractual de la actividad y la idoneidad para desarrollarla de la entidad, organismo o Administración colaboradora, y el sometimiento a lo previsto en este Anteproyecto;

ii) del informe del servicio jurídico de la entidad, organismo o Administración, informe que no será necesario cuando el convenio se ajuste a un modelo normalizado informado previamente por el servicio jurídico que corresponda, y

iii) cualquier otro informe preceptivo que establezca la normativa aplicable.

Respecto a estos trámites preceptivos y el contenido obligatorio previsto para los convenios por el Anteproyecto, se ha de señalar que están recogidos en el Protocolo de actuación de los Convenios del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por Acuerdo de la Comisión Permanente del día 22 de abril de 2014, al que nos hemos referido, que recoge un contenido mínimo, de carácter interno, relativo a la iniciativa, tramitación, firma y comisiones de seguimiento del Convenio. Pues bien, aunque no se trate de un documento de naturaleza jurídica sino de intenciones o recomendatorio de valor interno, sí debe destacarse su contenido y su capacidad para determinar la actuación del Consejo en la materia en el sentido previsto en el Anteproyecto.

De hecho, el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878 ya mencionado proponía que, además de completar y sistematizar el marco legal vigente de los convenios y su diferenciación de figuras afines, se procediese a su desarrollo reglamentario, y sostenía que, junto a esa norma de alcance general que recoja los elementos esenciales, en vista de la gran variedad de convenios existentes y sus distintas exigencias, cada Administración o Departamento ministerial debiera elaborar una normativa reguladora propia, dentro del expresado marco común.



En este punto, aunque el Consejo no posee una habilitación reglamentaria en esta materia, una eventual reforma de su Reglamento de Organización y Funcionamiento podría incorporar una regulación de la tramitación interna, en el marco legal establecido, de la adopción de convenios, que contemplase los contenidos ahora recogidos en ese Protocolo, sin perjuicio, del valor que por el momento ha de reconocerse a este documento para orientar la actuación de este órgano en la materia.

Esta recomendación del Tribunal de Cuentas que no se ha incorporado al texto del Anteproyecto, así como la encaminada a establecer una clara distinción de los Convenios en relación con figuras afines, y no sólo la clasificación de la tipología que realiza el Anteproyecto, deberían ser consideradas por el prelegislador al objeto de proceder a su inclusión en el Anteproyecto; lo que resultaría además acorde con su voluntad declarada de establecer un marco clarificador en la materia que sirva para evitar la posibilidad de utilización de este instrumento de colaboración para soslayar la aplicación de otras figuras.

En cuanto a la extinción de los convenios, el art. 26 del Anteproyecto dispone como causas de extinción el cumplimiento de las actuaciones que lo constituyen o la incursión en causa de resolución. Son causas de resolución, según el apartado 2 del mismo precepto, el transcurso del plazo de vigencia sin haber acordado la prórroga del mismo, el acuerdo unánime de todos los firmantes, el incumplimiento de las obligaciones y compromisos por parte de alguno de los firmantes, la decisión judicial declaratoria de la nulidad del convenio y cualquier otra causa distinta prevista en el convenio o en otras leyes.

Por su parte, el art. 27 del Anteproyecto regula, en línea con lo sostenido por el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878, los efectos de la resolución de los convenios, con especial detalle a los supuestos de convenios de los que se deriven compromisos financieros, y el art. 28 establece la obligación de remitir, electrónicamente, al Tribunal de Cuentas u órgano de fiscalización externa equivalente de la Comunidad Autónoma, en los tres meses siguientes a su suscripción, cualquier convenio cuyos compromisos asumidos superen los 600.000 €, así como las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, alteración de importes de los compromisos económicos y extinción de los convenios indicados. Todo ello, sin perjuicio de las facultades del propio Tribunal de Cuentas, o de sus equivalentes autonómicos, para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes con relación a los contratos de cualquier naturaleza y cuantía; obligación de remisión que es coherente con la obligación de



remitir al Tribunal de Cuentas la información sobre los contratos celebrados por las entidades del sector público que se regula en el art. 29 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los arts. 39 y 40 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal Cuentas.

Por último, procede detenernos en una cuestión. Como se ha dicho, el Anteproyecto introduce como una de sus novedades más relevantes en la materia la creación de un Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal (Disposición adicional octava del Anteproyecto), en sintonía con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y del Informe CORA.

La inscripción en este Registro se considera, en el art. 22. 8 del Anteproyecto, requisito para la validez y eficacia de los Convenios. Ahora, conviene tener presente que esta obligación sólo se establece para los convenios suscritos por la Administración General del Estado, o alguno de sus entidades u organismos públicos vinculados o dependientes, no proyectándose sobre los órganos constitucionales a los que se refiere el art. 2.2 del Anteproyecto, al determinar el ámbito subjetivo de la ley; todo ello, sin perjuicio de la transparencia y de la publicidad de los Convenios que deriva de su publicación en el BOE, también requisito de validez y eficacia para los Convenios suscritos por la Administración General del Estado, o sus entidades u organismos públicos vinculados o dependientes, o en el Boletín Oficial autonómico o provincial correspondiente a la otra Administración firmante. En el caso del Consejo, el portal de la transparencia incorporado en la página web [poderjudicial.es](http://poderjudicial.es) incluye una amplia información actualizada de los convenios suscritos por la institución.

4. Por lo que se refiere a la Administración electrónica, regulada en el Capítulo III del Título Preliminar, el Anteproyecto como se ha dicho sistematiza y ordena la mayoría de las disposiciones recogidas en la vigente 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, de desarrollo parcial de la misma.

Desde una perspectiva de técnica legislativa, si bien la incorporación de los preceptos legales al Anteproyecto, que es complementaria de la que se contempla respecto a las mismas normas en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tramitación paralela al aquí informado, se puede justificar y comprender, como explica la MAIN, 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”, no parece tan justificada en el caso de las normas de desarrollo reglamentario de la Ley 11/2007, donde no opera una reserva legal, y donde se puede producir un vacío del contenido de la potestad reglamentaria, al tiempo que se produce una innecesaria legalización de materias propias del desarrollo reglamentario.*

Por lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 11/2007, su art. 2 establece que la misma se aplicará a:

i) las Administraciones Públicas, entendiéndose por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas;

ii) A los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, y

iii) las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, no siendo aplicable a las Administraciones Públicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado.

Esta misma delimitación del ámbito subjetivo de la Ley 11/2007, parece corresponderse con la que corresponde a esta materia en el Anteproyecto, toda vez que el mismo pretende sustituir parte de esta Ley por sus contenidos, y máxime a la vista de que la Administración de Justicia cuenta con su propio régimen de administración electrónica recogido en la Ley 18/2011, de 5 de julio, 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 esta con el resto de las Administraciones y organismos públicos, en los términos recogidos en la LOPJ.

Asimismo, establece el régimen general de derechos y garantías de la administración electrónica en el marco de la Administración de Justicia, y el régimen jurídico de la Administración judicial electrónica, regulando la sede judicial electrónica, su contenido, el punto de acceso general de la Administración de Justicia, el régimen de la identificación y autenticación, la acreditación y representación de los ciudadanos y su interoperabilidad, la tramitación electrónica, el registro de escritos, las comunicaciones y las notificaciones electrónicas, la tramitación electrónica y la cooperación entre las Administraciones con competencia en materia de Administración de



Justicia, con la constitución del Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica a que nos hemos referido, y la regulación del Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad, como aspectos más relevantes.

De modo que esta regulación se desarrolla en paralelo con la contenida en la Ley 11/2007, y, aunque orientada fundamentalmente a la actuación de los órganos jurisdiccionales, mantiene sin embargo un ámbito material concurrente en ciertos puntos con el de aquella Ley –los que afectan a los aspectos organizativos y administrativos propiamente dichos- que convendría armonizar y clarificar, aprovechando la reforma proyectada para, mediante la correspondiente disposición adicional, precisar de qué modo se relaciona dicha Ley 18/2011 con el régimen de la administración electrónica previsto en el Anteproyecto, y concretamente con lo previsto en el Capítulo IV, relaciones electrónicas entre las Administraciones Públicas, del Título III del mismo, relativo a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas y al Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, habida cuenta que estas cuestiones están reguladas, de forma específica para la Administración de Justicia, en la mencionada Ley 18/2011.

Pero además, el Consejo, ostenta según la LOPJ, competencias en la materia. Así está llamado a expresar su opinión en cuestiones relativas a la modernización de la Administración de Justicia, toda vez que por atribución del art. 230.5 LOPJ le corresponde aprobar los programas y aplicaciones informáticas, así como establecer los términos que garanticen la compatibilidad e interoperatividad entre los distintos sistemas informáticos de gestión procesal que se utilicen en la Administración de Justicia.

En aplicación de este precepto, se aprobó el Reglamento 1/2005, de 15 de septiembre, de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, en cuyo Título V (artículos 86 al 97) se contiene la regulación del establecimiento y gestión de los ficheros automatizados bajo la responsabilidad de los órganos judiciales, y en cuyo Título VI se establecen las normas reguladoras del procedimiento de aprobación de los programas y sistemas informáticos de la Administración de Justicia.

Conforme a dicha regulación, corresponde al Consejo General del Poder Judicial aprobar, no solo la creación, la modificación y la supresión de los ficheros automatizados de datos de carácter personal dependientes de los órganos judiciales (art. 95.1), sino también la aprobación, a propuesta de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, de los sistemas de seguridad física e informática de los ficheros automatizados de



datos de carácter personal dependientes de los órganos judiciales existentes en las Comunidades Autónomas, y a propuesta de sus Salas de Gobierno, así como la de los de los ficheros dependientes de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

Asimismo, podrá el Consejo, previamente al diseño de esos sistemas, establecer las pautas a las que deban adaptarse (art. 97.1). Al mismo tiempo, la aprobación de los programas y aplicaciones informáticos previstos en el artículo 230.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde al Pleno del Consejo del Poder Judicial. En los mismos términos, le compete establecer las características que han de reunir los sistemas informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia (art. 98.1), y asimismo determinar, previo informe de las Administraciones Públicas encargadas de la gestión y mantenimiento de los sistemas, los elementos que han de reunir para cumplir las exigencias de compatibilidad, de forma que todos los sistemas informáticos observen el grado de compatibilidad necesario para su recíproca comunicación e integración, y aprobar los programas y aplicaciones informáticos puestos al servicio de la Administración de Justicia, que serán de uso obligatorio en el desarrollo de la actividad de la Oficina Judicial conforme a los criterios e instrucciones de uso que dicten, en el ámbito de sus competencias, este Consejo y las Administraciones competentes en la dotación de medios materiales.

Este desarrollo reglamentario se ha completado con numerosas disposiciones de distinto carácter, vinculadas con la seguridad en la Administración de Justicia, entre las que se incluyen:

i) la Instrucción del Pleno del CGPJ 2/2003, de 26 de febrero, por la que se establece el Código de conducta para usuarios de equipos y sistemas informáticos al servicio de la Administración de Justicia;

ii) el Acuerdo del Pleno, de 20 de septiembre de 2006, por el que se establece la Creación de ficheros de carácter personal dependientes de los órganos judiciales;

iii) el Acuerdo del Pleno, de 13 de septiembre de 2007, por el que se establecen los Criterios generales de seguridad en los sistemas de información al servicio de la Administración de Justicia;

iv) el Acuerdo de la Comisión de Informática Judicial, de 29 de marzo de 2007 por el que se establece el Protocolo para la gestión de acceso de los usuarios a los servicios del CGPJ; y



v) el Acuerdo del Pleno, de 26 de febrero de 2009, por el que se establece el protocolo a seguir ante el uso indebido de las consultas accesibles desde el Punto Neutro Judicial.

A lo anterior se ha de añadir que el art. 44 de la Ley 18/2011, procede a la creación del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica, y la Disposición adicional primera de la misma Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, habilita al Gobierno para regular reglamentariamente, mediante Real Decreto, la estructura, composición y funciones del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica, "*previo informe del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, de la Agencia Española de Protección de Datos y de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia*"; órgano de cooperación específico en la materia que analizaremos a continuación.

Finalmente, como consecuencia de la regulación específica aplicable al Consejo, este órgano ya cuenta con el portal de internet, sede electrónica, su sistema de identificación y firma automatizada, y de un entorno cerrado de comunicación para el intercambio electrónico de datos a través del Punto Neutro Judicial, contenido a los que se refieren los arts. 13 a 20 del Anteproyecto.

5. El último bloque de materias contenidas en el Anteproyecto e identificadas como objeto de este informe en función de su aplicabilidad al Consejo General del Poder Judicial es el relativo a las relaciones de cooperación y coordinación.

Con carácter general, cabe sostener que la coordinación constituye un principio general de la organización, que persigue asegurar la coherencia o cohesión de la acción administrativa y que supone, como dijera el Tribunal Constitucional (por todas Sentencia 45/1991, que contiene cumplida referencia a la doctrina anterior del mismo Tribunal), "*fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta*" de los distintos órganos o Administraciones Públicas. La coordinación se proyecta sobre las relaciones entre Administraciones dotadas de autonomía recíproca, así como entre los órganos no situados en la misma línea jerárquica o que se hallan en plano de igualdad.



Por su parte, las relaciones de cooperación también tienen como finalidad articular la actuación de diversas Administraciones u órganos a fin de evitar disfunciones y optimizar la intervención administrativa, pero son, de principio, relaciones voluntarias, frente a lo que ocurre en la coordinación, que en sentido propio conlleva la existencia de un órgano o Administración que coordina, adoptando una decisión de obligado cumplimiento para otros u otras Administraciones, las coordinadas, sin merma de su respectiva autonomía. De tal forma que la facultad de coordinación conlleva un cierto poder de dirección, como reconociera el Tribunal Constitucional, entre otras, en la Sentencia 214/1989.

En función de este poder de dirección, la potestad de coordinación debe de estar atribuida por normas jurídicas, del rango suficiente, y no pueden presumirse (así, en relación con las Comunidades Autónomas se reconoce al Estado esta facultad en los apartados 13º, 15º y 16º del art. 149.1. CE). En cualquier caso, las potestades de coordinación previstas en las normas no pueden limitar de manera desproporcionada, en relación a su fin propio, la autonomía de las Administraciones coordinadas, ni convertirse en un instrumento de control, procediendo su utilización, lógicamente, cuando hay algo que coordinar, es decir, cuando existan actividades o servicios que trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, que incidan o condicionen relevantemente los intereses de otras Administraciones, o que sean concurrentes o complementarios de éstas. En consecuencia, *"los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad a favor de las Administraciones coordinadas, sin el cual no puede existir verdadera autonomía"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987).

La coordinación, según ha puesto de relieve la doctrina administrativista, constituye una asignatura pendiente de nuestra legislación que no habría sabido salir al paso de la proliferación y diversificación de órganos creados durante el proceso de descentralización habido en nuestro país. En este sentido, la reforma prevista en el Anteproyecto debe ser valorada de forma positiva en cuanto ofrece un marco legal y completo de los instrumentos y órganos de cooperación y, lo que es especialmente relevante, de la forma de adoptar sus acuerdos y los efectos y obligatoriedad de los mismos.

Por su parte, las relaciones de cooperación se basan en la igualdad de los órganos o entidades. Se trata, por tanto, de relaciones voluntarias, que no necesitan determinarse en preceptos normativos, y que engarzan, aunque sean diferentes, con el principio de lealtad institucional; principio que implica ciertos deberes recíprocos entre Administraciones; a saber:



a) respetar el ejercicio legítimo de las competencias ajenas;

b) ponderar en el ejercicio de las competencias propias todos los intereses públicos implicados, y, en concreto, los que correspondan a otra Administración pública;

c) facilitar información a éstas para el ejercicio de sus competencias propias;

d) prestarla cooperación y asistencia activas que otras Administraciones pudieran necesitar.

Estos principios y deberes, aunque de difícil aplicación, y sobre todo exigencia, pueden tener consecuencias jurídicas, como puso de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1986, al confirmar los deberes de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, regulados por la norma estatal, para la defensa de los productos con denominación de origen.

Pues bien, aunque por definición la técnicas y órganos de coordinación y cooperación (Conferencias Sectoriales, Conferencia de Presidentes, y Comisiones Bilaterales de Cooperación) a que se refiere el Anteproyecto no son aplicables al Consejo General del Poder Judicial, ni al resto de los órganos constitucionales mencionados en el art. 2.2 del Anteproyecto, sí debe dejarse constancia de las constantes previsiones contenidas en la LOPJ, en relación a diferentes materias, que implican una cooperación o coordinación entre las Administraciones implicadas en la Administración de Justicia, esto es, Ministerio de Justicia, Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia, y Consejo. Estos supuestos, que sería muy largo enunciar de forma detallada, se refieren tanto a la fijación de la planta judicial, como a la determinación de plantillas, la creación de órganos judiciales, por citar algunas, y prevén un distinto grado de intensidad de la actuación del Consejo según la materia. Así, baste la cita como ejemplo, el art. 560.1.21<sup>a</sup> atribuye al Consejo la competencia para *"[e]laborar y aprobar, conjuntamente con el Ministerio de Justicia y, en su caso, oídas las Comunidades Autónomas cuando afectare a materias de su competencia, los sistemas de racionalización, organización y medición de trabajo que se estimen convenientes para determinar la carga de trabajo que pueda soportar un órgano jurisdiccional. La determinación de la carga de trabajo que cabe exigir, a efectos disciplinarios, al Juez o Magistrado corresponderá en exclusiva al Consejo General del Poder Judicial."*



Más expresivo es, sin duda, el art. 562 que establece que *"[t]odas las actividades internacionales del Consejo General del Poder Judicial se llevarán a cabo en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de acuerdo con las directrices en materia de política exterior que, en el ejercicio de sus competencias, sean fijadas por éste, sin perjuicio de las competencias que en materia de cooperación jurisdiccional internacional ostenta el Consejo General del Poder Judicial de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley Orgánica."*

Esta participación del Consejo, bajo la coordinación del mencionado Ministerio, se recoge de forma más específica en art. 10 de la Ley 2/2014, de 5 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, que dispone que:

*"1. El Consejo General del Poder Judicial coadyuva a la mejora de la cooperación judicial e institucional internacional y actúa en el exterior, en el ejercicio de las competencias que le atribuyan los tratados internacionales en que España sea parte, las normas de la Unión Europea y las leyes, en los términos previstos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de acuerdo con los principios establecidos en esta ley.*

*2. El Gobierno podrá solicitar la colaboración del Consejo General del Poder Judicial para la realización de misiones de colaboración con otros poderes judiciales o para participar en reuniones internacionales, cuando resulte aconsejable para la defensa de los intereses del Estado en el exterior, en el marco de la Acción Exterior del Estado, o para el mejor cumplimiento de las directrices, fines y objetivos de la Política Exterior."*

Junto a estas previsiones, desde la perspectiva orgánica de la cooperación y coordinación de las Administraciones implicadas en la Administración de Justicia, merecen destacarse dos órganos creados a tal efecto: esto es, la Comisión Nacional de Estadística Judicial prevista en el art. 461 LOPJ y creada por Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre, por el que se regula la estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial, y el Comité Estatal de la Administración Electrónica, previsto en el art. 44 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, y regulado por Real Decreto 396/2013, de 7 de junio.

Por lo que se refiere a la Comisión Nacional de Estadística Judicial, el art. 461 LOPJ, dispone que:



"1. La estadística judicial, que se elaborará conforme a los criterios que se establezcan, será responsabilidad de los secretarios judiciales. Los Secretarios de Gobierno respectivos velarán por su cumplimiento contrastando la veracidad de los datos.

2. La Estadística Judicial constituye un instrumento básico al servicio de las Administraciones públicas y del Consejo General del Poder Judicial para la planificación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas relativas a la Administración de Justicia y, en particular, para las siguientes finalidades:

- a) El ejercicio de la política legislativa del Estado en materia de justicia.
- b) La modernización de la organización judicial.
- c) La planificación y gestión de los recursos humanos y medios materiales al servicio de la Administración de Justicia.
- d) El ejercicio de la función de inspección sobre los juzgados y tribunales.

La Estadística Judicial asegurará, en el marco de un plan de transparencia, la disponibilidad permanente y en condiciones de igualdad por las Cortes Generales, el Gobierno, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos, servicios y oficinas judiciales de España, así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento. Los ciudadanos tendrán pleno acceso a la estadística judicial.

3. La Comisión Nacional de Estadística Judicial, integrada por el Ministerio de Justicia, una representación de las comunidades autónomas con competencias en la materia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, aprobará los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia y establecerá criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español.

La estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial será establecida reglamentariamente por el Gobierno, mediante real decreto, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, del Fiscal General del Estado, de la Agencia de Protección de Datos y de las comunidades autónomas con competencias en la materia.



*4. No obstante, las Administraciones públicas con competencias en materias de Administración de Justicia podrán llevar a cabo las explotaciones de otros datos estadísticos que puedan ser recabados a través de los sistemas informáticos, siempre que se consideren necesarias o útiles para su gestión."*

En desarrollo de este precepto se dictó el Real Decreto 1184/2006, citado, que define a esta Comisión como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Justicia y que actuará con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, con funciones para aprobar los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia, y establecer criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español, y asegurar, en el marco del Plan de Transparencia Judicial, la disponibilidad permanente y en condiciones de igualdad por las Cortes Generales, el Gobierno, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos, servicios y oficinas judiciales de España así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento. Igualmente, la Comisión debe garantizar el pleno acceso de los ciudadanos a la estadística judicial.

La Comisión se califica, en el Preámbulo del Real Decreto, como *"uno más de los instrumentos del Plan de Transparencia Judicial, junto con otros como el desarrollo de una nueva estadística judicial, la compatibilidad de las distintas aplicaciones informáticas utilizadas en las oficinas judiciales, el adecuado tratamiento, transmisión y explotación de los datos estadísticos, la transparencia del trabajo del Ministerio Fiscal, el establecimiento de nuevos criterios para el registro de asuntos en los servicios comunes de registro y reparto, la modernización del lenguaje jurídico, el establecimiento de un sistema de comunicación entre las distintas redes judiciales y territoriales, y la cooperación jurídica internacional"*.

De esta Comisión forman parte *"a) Un presidente y un vicepresidente, cargos que ejercerán en rotaciones bienales el Secretario de Estado de Justicia y el vocal encargado de la estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial. b) Los siguientes siete vocales: Un representante del Ministerio de Justicia, que será el titular de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Un representante del Consejo General del Poder Judicial, designado por éste. El fiscal de sala de la unidad de apoyo al Fiscal General del Estado. Cuatro representantes de las comunidades autónomas con traspasos recibidos, designados de conformidad con las normas establecidas por la Conferencia Sectorial de*



*Justicia. c) Un secretario, que actuará con voz pero sin voto. Este cargo lo ejercerán en rotaciones bienales un representante del Ministerio de Justicia o del Consejo General del Poder Judicial”, tal como dispone el art. 5 del mencionado Real Decreto.*

Se trata de un órgano de cooperación, en el que las entidades implicadas en la materia ostentan y ejercen, en condiciones de igualdad, sus competencias, interviniendo de forma conjunta en la aprobación de los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia y en el establecimiento de criterios uniformes de obligado para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español.

Como se desprende de lo transcrito, la regulación de esta Comisión incluye así mismo el grado de vinculación de los acuerdos, si bien no contiene previsión alguna para el caso de incumplimiento de los mismos.

En cuanto al Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica se encuentra previsto en el art. 44 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, y regulado por Real Decreto 396/2013, de 7 de junio.

El mencionado art. 44 de la Ley 18/2011, dispone que:

*“1. El Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica estará integrado por una representación del Ministerio de Justicia y de cada una de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia y por los representantes que al efecto podrán designar el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.*

*Este Comité técnico estará copresidido por un representante del Consejo General del Poder Judicial y otro del Ministerio de Justicia.*

*2. Sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial como garante de la compatibilidad de sistemas informáticos, este Comité tendrá las siguientes funciones:*

*a) Favorecer la compatibilidad y asegurar la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones empleados por la Administración de Justicia.*

*b) Preparar planes y programas conjuntos de actuación para impulsar el desarrollo de la Administración judicial electrónica, respetando en todo caso las competencias autonómicas atinentes a los medios materiales de la Administración de Justicia.*



*c) Promover la cooperación de otras Administraciones públicas con la Administración de Justicia para suministrar a los órganos judiciales, a través de las plataformas de interoperabilidad establecidas por el Consejo General del Poder Judicial y por las Administraciones competentes en materia de Administración de Justicia, la información que precisen en el curso de un proceso judicial en los términos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal, en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en las leyes procesales.*

*d) Aquellas otras que legalmente se determinen.”*

Sobre la naturaleza de este órgano no hay duda, al menos en los términos con que ha querido dotarlo la ley de creación, toda vez que el citado art. 44 de la Ley 18/2011 se integra en el CAPÍTULO I, rotulado “*Del Marco institucional de cooperación en materia de administración electrónica*”, del TÍTULO V, denominado “*De la Cooperación entre las Administraciones con competencias en materia de Administración de Justicia. El Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad*”, de la Ley.

El Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica se define, igualmente en el art. 3 del Real Decreto precitado, como el órgano de cooperación en materia de Administración judicial electrónica, sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial como garante de la compatibilidad de los sistemas informáticos prevista en el artículo 230.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, actuando dicho Comité con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, y ejerciendo estas funciones, según dispone el art. 4 de la misma norma reguladora, bajo los principios de colegiación de esfuerzos, cooperación interadministrativa, reutilización de la información y tecnología, fomento, difusión y empleo de los medios electrónicos en sus relaciones internas y externas garantizando que sean accesibles para las personas con discapacidad, transparencia, y neutralidad jurídica, tecnológica y política.

5. Finalmente, desde una perspectiva de técnica legislativa, y en aplicación del principio de colaboración institucional a que nos referíamos al principio de este informe, conviene realizar una recomendación dirigida a mejorar la redacción del art. 130.1 del Anteproyecto, relativo a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas. El precepto indicado reza como sigue:

*“1. Cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y*



*criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y su normativa de desarrollo."*

El precepto, como se desprende de su lectura, consta de un inciso inicial que concluye con la expresión "*integridad y disponibilidad*", y a continuación de un inciso final que empieza con "*de conformidad con lo dispuesto...*".

Pues bien, la redacción así planteada precisa de la aclaración de sus términos literales, y concretamente de su inciso final, que puede suscitar dudas interpretativas:

a) de un lado, puede interpretarse como que ese inciso final es el límite o condición de lo que se dice en el inciso inicial, de manera que lo que se indica en el inciso previo solo es viable si se produce "*de conformidad con lo dispuesto en la LO 15/1999...*"; interpretación que parece acorde con el sentido de la norma,

b) pero, de otro lado, puede interpretarse de modo que lo que se dice en el inciso inicial es ya interpretación de una correcta aplicación de la LO 15/1999: esto es, que lo que se dice en el inciso inicial es algo que ya se establece "*de conformidad con lo dispuesto en la LO 15/1999*".

A la vista de lo anterior, se recomienda al prelegislador que proceda a mejorar la redacción de modo que queden despejadas las eventuales dudas interpretativas que puedan derivar de la ambigüedad señalada, de manera que no quepa duda de que lo indicado en el inciso inicial queda supeditado a que se cumplan en todo caso las exigencias de la LO 15/1999.

## **VI. CONCLUSIONES**

**Previa.-** El Anteproyecto sometido a informe tiene por objeto el establecimiento y regulación de "*las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional, para el desarrollo de sus actividades.*" Descrito así el contenido del texto que se informa resulta evidente que la materia que constituye su objeto excede de las que el art. 561.1 LOPJ contempla como atributivas de la competencia consultiva de este órgano constitucional. Con estos parámetros y en



atención al deber de colaboración que cumple a este órgano, y dado el sentido con que este Consejo entiende que debe ejercer su competencia consultiva, el informe requerido se limitará a analizar aquellas cuestiones que sean susceptibles de aplicarse bien al ámbito de la Administración de Justicia, bien a este propio Consejo. A estos efectos, resulta fundamental la previsión contenida en el art. 2.2. del Anteproyecto que, al determinar el ámbito subjetivo de la norma, dispone incluye la actuación administrativa de este Consejo en lo que no esté previsto en su ley reguladora, y *"en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones propias, por la presente Ley."*

A la vista de este precepto, la primera cuestión a dilucidar deriva de identificar qué aspectos del Anteproyecto son susceptibles de aplicación a este Consejo, de forma tal que el informe abordará, en primer término, la inclusión del Consejo General del Poder judicial en el ámbito subjetivo del Anteproyecto, para a continuación analizar las cuestiones derivadas de la eventual aplicación del régimen establecido en el mismo en relación con el régimen de los órganos colegiados; el funcionamiento electrónico; los convenios; la participación del Consejo en la acción exterior del Estado, y las técnicas de colaboración y cooperación, singularmente la participación del Consejo en la Comisión Nacional de Estadística Judicial y el Comité Estatal de la Administración Electrónica.

**Primera.-** El Anteproyecto, como la anterior Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, conecta directamente con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y pretende convertir la Administración Pública en un factor de eficiencia y productividad que posibilite el crecimiento económico y la efectiva prestación de servicios públicos. El Anteproyecto pretende adoptar medidas para implantar las recomendaciones de la CORA, medidas incardinadas en un proceso más amplio de racionalización de la Administración Pública Estatal que se encuadra en el marco de las políticas públicas de estabilidad presupuestaria, reducción del gasto, sostenibilidad financiera y simplificación administrativa, cuyos antecedentes más inmediatos se encuentran en el Plan de austeridad de la Administración General del Estado 2011-2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de enero de 2010 y el acuerdo sobre medidas de racionalización del Sector Público empresarial aprobado por el Consejo de Ministros el 3 de junio de 2011. Los principios que inspiran el informe y la reforma que pretende impulsar son la disciplina presupuestaria y transparencia pública, la racionalización del sector público (mediante la supresión de órganos y entidades duplicados, ineficientes o no sostenibles,



la racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado y la reforma local), la mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas y su actuación al servicio de los ciudadanos y de las empresas.

**Segunda.-** El Anteproyecto de Ley que ahora se informa se propone, en el contexto descrito, y junto con el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas de tramitación paralela, dar continuidad y profundidad a este proceso dotando 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 el informe CORA, y en la línea sugerida en el informe de la OCDE sobre la gestión y racionalización de la regulación existente en España del año 2000, que advertía la necesidad de un proceso codificador de la normativa administrativa en nuestro país, resaltando que la reforma de los marcos legislativos en esta materia no era sistemática, circunstancia que constituía un obstáculo para la simplificación de los procedimientos administrativos y de la gestión de los recursos públicos.

Este panorama normativo justifica, para la CORA, la propuesta de elaborar dos disposiciones, una reguladora del procedimiento administrativo, que recoja las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos con las Administraciones, fundamentalmente por medios electrónicos, y otra que regule el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, comprendiendo también los aspectos no básicos de la Administración estatal, y donde se integren las disposiciones que disciplinen la Administración Institucional, abordando así una reforma integral de la organización y funcionamiento de las Administraciones estructurada en dos pilares fundamentales: la ordenación de las relaciones *ad extra* de las Administraciones con los ciudadanos y las empresas, y la ordenación *ad intra* tanto del funcionamiento interno de cada Administración como en las relaciones entre las distintas Administraciones.

**Tercera.-** El Anteproyecto informado en este trámite responde a la segunda de las mencionadas propuestas normativas, e incluye, por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo aplicable a todas las Administraciones Públicas, y por otro, una legislación, de carácter no básico, reguladora del régimen jurídico específico de la Administración General del Estado. Al mismo tiempo, el Anteproyecto incluye la regulación de la Administración institucional y de la Administración periférica del Estado. El Anteproyecto también aborda 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 especialmente de la Administración General del Estado, y los principios y técnicas de relación orgánicas entre las distintas Administraciones. El resultado es un cuerpo legislativo único que incluye la regulación de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, constituyéndose como ley administrativa de referencia que se completa con lo previsto en la normativa presupuestaria en relación con las actuaciones de las Administraciones Públicas, singularmente lo establecido 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.

De otra parte, el Anteproyecto viene a continuar un proceso de simplificación de la tipología de los entes públicos y de mejora de su eficacia, cuyo último hito 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.

**Cuarta.-** Con estos antecedentes, el Anteproyecto objeto de informe persigue como principales objetivos:

i) Mejorar la eficiencia administrativa, mediante la renovación de la organización administrativa, optando por una organización y estructura simple, eficaz y sin duplicidades.

ii) En relación directa con lo anterior, el Anteproyecto pretende simplificar la estructura de los entes públicos, racionalizando la tipología de entidades y organismos públicos que integran el sector público institucional estatal y estableciendo una nueva clasificación que se pretende más clara, ordenada y simplificada.

iii) Perfeccionamiento del sistema de relaciones interadministrativas, regulando nuevos instrumentos y técnicas para las interrelaciones competenciales que derivan del sistema constitucional de distribución de competencias.

iv) 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.



v) Mejorar la seguridad jurídica, incrementando la certidumbre y predictibilidad; objetivo que se consigue, a su vez, incrementando la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, que constituye otra de las finalidades perseguidas por el Anteproyecto.

vi) Racionalizar la estructura administrativa de la Administración General del Estado, apostando por una Administración periférica dotada de un funcionamiento administrativo más ágil, reordenando las competencias entre los órganos superiores y directivos de los departamentos ministeriales, y potenciando la eficiencia del funcionamiento de los órganos de colaboración y apoyo al Gobierno, cuyas funciones han sido reordenadas y completadas, y posibilitando la tramitación de asuntos por procedimientos electrónicos.

**Quinta.-** A la luz de lo antedicho y de los objetivos del Anteproyecto, la iniciativa del pelegislador merece en términos generales un juicio favorable, que cabe extender incluso a la técnica legislativa utilizada consistente en incorporar a un mismo cuerpo normativo las disposiciones contenidas en otras leyes en las que se establece la regulación de la administración electrónica, distinguir dos ámbitos de la actuación de las Administraciones bien distintos (las relaciones *ad intra*, entre Administraciones, que son las recogidas en este Anteproyecto, y las relaciones *ad extra*, con terceros, ciudadanos y empresas, que constituyen el objeto del Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas, de tramitación paralela), y unificar en un texto único las principales disposiciones reguladoras de la organización y funcionamiento administrativo.

Esta opción, frente a la alternativa de un texto único, o la de mantener una regulación diferenciada para la administración electrónica, corresponde al titular de la iniciativa legislativa constitucionalmente atribuida al Gobierno en el art. 87, integrando su margen de disponibilidad en términos de oportunidad, y conveniencia, siempre que se respeten las reservas normativas que establece el texto constitucional. Por demás, aunque también habría podido recurrirse a la técnica de la delegación legislativa, debe advertirse que, dado que el Anteproyecto contiene contenidos innovadores en el ordenamiento y modificaciones normativas, superaría el ámbito propio de la legislación delegada de refundición de normas existentes, para, en su caso, encontrar acomodo en la delegación legislativa para la formación de textos articulados mediante la aprobación previa de la oportuna ley de bases.



**Sexta.-** De otra parte, no cabe cuestionar el rango normativo del Anteproyecto, ni tampoco que el título competencial con arreglo al cual se dicta la norma proyectada es primordialmente el que deriva directamente del artículo 149.1.18º CE. Ahora bien, es preciso tener presente que este artículo engloba competencias estatales de distinto alcance, pues algunas tienen carácter básico y otras, en cambio, son competencias exclusivas. El Anteproyecto determina cuáles de sus contenidos tienen carácter de legislación básica y cumple con la exigencia derivada de la doctrina constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 69/1988), de recoger en normas con rango de ley las bases, dada la garantía de certidumbre en la articulación de competencias estatales y autonómicas que deriva de este componente formal, y de identificar los preceptos que poseen tal carácter de básico.

**Séptima.-** Desde la perspectiva de la técnica legislativa, y afirmada la capacidad del prelegislador para optar por la alternativa que considera más adecuada, se ha de llamar la atención sobre la cuestión y los eventuales que problemas que pueden surgir de las remisiones que contiene el Anteproyecto a normas que todavía se encuentran en tramitación (como la remitida junto al Anteproyecto que se informa, relativa al Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o la reguladora del ejercicio de Alto Cargo de la Administración General del Estado, aun en fase de enmiendas en el Congreso de los Diputados). Esta tramitación paralela puede suscitar dificultades de coordinación entre las diferentes normas en proyecto.

**Octava.-** El Anteproyecto prevé un régimen de aplicación de sus contenidos diferenciado para los órganos constitucionales, en atención precisamente a su posición en el ordenamiento constitucional, posición que deriva de la propia configuración constitucional como órganos constitucionales, ajenos, independientes y autónomos de los poderes del Estado y del resto de organismos de los mismos, dotados de independencia para el desempeño de las funciones y atribuciones reconocidas por la propia Constitución, y de autonomía de organización y funcionamiento, incluso de un ámbito de regulación; elementos todos ellos necesarios para que estos órganos constitucionales cumplan sus funciones y desarrollen sus atribuciones y competencias constitucionales.

**Novena.-** El texto constitucional reserva la regulación de estos órganos a una ley específica, que en el caso del Consejo General del Poder Judicial, por imposición del art. 122.2 CE, habrá de ser una Ley orgánica que está



destinada a regular los aspectos constitucionalmente reservados en el art. 122.2 a esa Ley orgánica, y que contribuyen a configurar y dotar al Consejo de su estatuto de autonomía e independencia y de una regulación propia, quedando o pudiendo quedar una parte de su actividad, de carácter administrativo, no prevista, de forma específica en el contenido de esa Ley orgánica, la del Poder Judicial. En estos casos, esa actividad que es instrumental al cumplimiento de sus fines y desempeño de las funciones constitucionalmente atribuidas, pero que no forman parte propiamente de las mismas debe encontrar el régimen aplicable en las normas propias del Derecho público susceptibles de aplicación.

Así, de hecho, lo prevé la propia LOPJ en el art. 565.2 en relación con la aplicación de la legislación presupuestaria general para la elaboración y ejecución del presupuesto del Consejo; en el art. 639 respecto a la aplicación de la legislación de contratos del sector público, o cuando de forma más extensa el art. 642.1 en cuanto a la aplicación supletoria de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Común, en materia de procedimiento, recursos y formas de los actos del Consejo. Esta aplicación supletoria de la legislación administrativa general no es de aplicación, según el apartado 2 del mismo art. 642 LOPJ, a la materia disciplinaria.

**Décima.-** Expuestas así las propias previsiones de la LOPJ en la materia, bien puede decirse que el Anteproyecto no hace sino recoger la regla de aplicación supletoria de la legislación administrativa general que ya establece la LOPJ, con carácter general, y la legislación específica a la que la misma LOPJ se remite, resultando, pues, coherente con la misma, y siendo respetuosa con la posición que corresponde al Consejo en el seno de la estructura de poderes y órganos del Estado. En este sentido, debe destacarse que el Anteproyecto, como la LOPJ, establece su aplicabilidad en función de que *"sea compatible con su naturaleza y funciones propias."*

**Décimo primera.-** Los principios generales que recoge el art. 3.1 del Anteproyecto y que deben regir toda actuación de las Administraciones Públicas en tanto derivación del art. 106 CE, son de aplicación al Consejo en la medida en que sean compatibles con su naturaleza. Así, será plenamente aplicable el principio de transparencia, de hecho la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone que sus disposiciones se aplicarán, incluye a este órgano en su ámbito de aplicación; sin embargo, no será de aplicación el principio de jerarquía entre órganos del Consejo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de marzo de 2014. Distinto es el caso de los



Presidentes y demás órganos de gobierno de Juzgados y Tribunales que, como reza el art. 559 LOPJ, *"en el ejercicio de sus funciones gubernativas, están subordinados al Consejo General del Poder Judicial."*

En todo caso, debe notarse que la distribución competencial que se establece entre los órganos del Consejo, y su relación con otros órganos de gobierno del Poder Judicial responde al régimen y regulación expresamente previstos en la LOPJ, con la correspondiente previsión de las competencias y atribuciones que cumple desempeñar a cada uno de ellos, y no es consecuencia de la aplicación de los principios generales de descentralización, desconcentración y coordinación propios de la organización administrativa, sin perjuicio de que pueda retener elementos y finalidades comunes con ellos.

**Décimo segunda.-** La LOPJ, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, contempla un régimen completo del Consejo, así como del funcionamiento de sus órganos, recogiendo los aspectos más relevantes de los mismos, referidos a su composición, funciones, efectos de sus actos, y forma de adoptar los acuerdos; régimen que se proyecta en la regulación de los órganos personales, la Presidencia, y en la de los órganos colegiados, el Pleno y las Comisiones previstas en la Ley, a saber, las Comisiones Permanente, Disciplinaria, De Asuntos Económicos y De Igualdad (art. 595 LOPJ). Además, el art. 560.16ª, apartado a), reconoce al Consejo la capacidad para ejercer la potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ, en materia de organización y funcionamiento del propio Consejo; función que hoy cumple el Reglamento 1/1986, de 22 de abril, de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto sea compatible con las nuevas disposiciones introducidas por la Ley Orgánica 4/2013. La conjunción de ambas normas, y especialmente del régimen detallado previsto en la LOPJ al regular los órganos del Consejo, excluye, prácticamente, que la regulación prevista en el Anteproyecto para los órganos colegiados de la Administración General del Estado sea de aplicación a los órganos del Consejo.

**Décimo tercera.-** El régimen que establece el Anteproyecto de los órganos colegiados lo es para aquellos que corresponden a la Administración General del Estado, no teniendo, pues, en consecuencia, carácter de legislación básica. Esta regulación específica para la Administración General del Estado, difiere, en su detalle y concreción, con la más general que se establece en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (sección segunda del Capítulo I), que sigue la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional



en cuanto al alcance que cabe reconocer a la competencia legislativa del Estado para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas atribuida por el art. 149.1.18º CE.

Sin embargo, esta doble regulación de los órganos colegiados, aun con diferente intensidad y carácter contenida en los dos Anteproyectos de tramitación paralela parece contradecir el objetivo de ambos textos de regular por separado los aspectos vinculados a las relaciones *ad intra* de las Administraciones Públicas, y sus relaciones *ad extra*, además de arrostrar una complejidad añadida a la tramitación parlamentaria de ambas normas en cuanto a su coordinación normativa. En consecuencia, y en coherencia con los objetivos y finalidades perseguidos por los Anteproyectos citados, informados en este momento por el Consejo, cabe plantearse la adecuación de incorporar toda la regulación de esta materia en el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas que se informa, identificando con claridad cuáles, a la luz de la jurisprudencia constitucional, de sus contenidos gozarán de carácter básico, y cuáles carecerán del mismo.

**Décimo cuarta.-** Por lo que se refiere a la regulación de los convenios que realiza el Anteproyecto, se ha de valorar positivamente que proceda a detallar y precisar el régimen jurídico de los convenios contribuyendo a clarificar su contenido, sus elementos, y su diferenciación de otros instrumentos convencionales que pueden actuar las Administraciones y entidades públicas. Por lo demás, el régimen previsto en el Anteproyecto forma integra las competencias de iniciativa legislativa del prelegislador y, de principio, parece adecuado, y justificado a la finalidad perseguida en esta materia por el Anteproyecto. De hecho, el Anteproyecto en este ámbito viene avalado no sólo por el Dictamen del Tribunal de Cuentas antes citado, sino también por las propias propuestas de la CORA.

Por el contrario, no se ha incorporado la recomendación encaminada a establecer una clara distinción de los Convenios en relación con figuras afines, y no sólo la clasificación de la tipología que realiza el Anteproyecto, debiendo aconsejarse su inclusión en el Anteproyecto; lo que resultaría además acorde con su voluntad declarada de establecer un marco clarificador en la materia que sirva para evitar la posibilidad de utilización de este instrumento de colaboración para soslayar la aplicación de otras figuras.



**Décimo quinta.-** En cuanto a la aplicabilidad de esta regulación de los convenios al Consejo, no es una cuestión regulada en la LOPJ, y a la que se ha venido aplicando, como en el caso, de la contratación, la regulación administrativa en la materia, esto es, la vigente Ley 30/1992. En el ámbito interno del Consejo tampoco, obviamente, existe una normativa propia, a salvo del Protocolo de actuación de los Convenios del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por Acuerdo de la Comisión Permanente del día 22 de abril de 2014, que recoge un contenido mínimo, de carácter interno, relativo a la iniciativa, tramitación, firma y comisiones de seguimiento del Convenio. Consecuentemente la normativa en la materia que establece al Anteproyecto en sus arts. 22 y sigs., debe considerarse aplicable al Consejo General del Poder Judicial, en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones.

**Décimo sexta.-** Respecto a estos trámite preceptivos y el contenido obligatorio y las causas de extinción previstos para los convenios por el Anteproyecto, y a los que deberá someterse la actividad convencional del Consejo, se ha de señalar que también están recogidos en el Protocolo de actuación de los Convenios del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por Acuerdo de la Comisión Permanente del día 22 de abril de 2014, que recoge un contenido mínimo, de carácter interno, relativo a la iniciativa, tramitación, firma y comisiones de seguimiento del Convenio. Pues bien, aunque no se trate de un documento de naturaleza jurídica sino de intenciones o recomendatorio de valor interno, sí debe destacarse su contenido y su capacidad para determinar la actuación del Consejo en la materia en el sentido previsto en el Anteproyecto. De hecho, el Tribunal de Cuentas en su Dictamen 878 proponía que, además de completar y sistematizar el marco legal vigente de los convenios y su diferenciación de figuras afines, se procediese a su desarrollo reglamentario, y sostenía que, junto a esa norma de alcance general que recoja los elementos esenciales, en vista de la gran variedad de convenios existentes y sus distintas exigencias, cada Administración o Departamento ministerial debiera elaborar una normativa reguladora propia, dentro del expresado marco común. En este punto, aunque el Consejo no posee una habilitación reglamentaria en esta materia, una eventual reforma de su Reglamento de Organización y Funcionamiento podría incorporar una regulación de la tramitación interna, en el marco legal establecido, de la adopción de convenios, que contemplase los contenidos ahora recogidos en ese Protocolo, sin perjuicio, del valor que por el momento ha de reconocerse a este documento para orientar la actuación de este órgano en la materia.



**Décimo séptima.-** El Anteproyecto introduce como una de sus novedades más relevantes en la materia la creación de un Registro Electrónico de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal (Disposición adicional octava del Anteproyecto), en sintonía con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y del Informe CORA. La inscripción en este Registro se considera, en el art. 22. 8 del Anteproyecto, requisito para la validez y eficacia de los Convenios. Ahora, conviene tener presente que esta obligación sólo se establece para los convenios suscritos por la Administración General del Estado, o alguno de sus entidades u organismos públicos vinculados o dependientes, no proyectándose sobre los órganos constitucionales a los que se refiere el art. 2.2 del Anteproyecto, al determinar el ámbito subjetivo de la ley; todo ello, sin perjuicio de la transparencia y de la publicidad de los Convenios que deriva de su publicación en el BOE, también requisito de validez y eficacia para los Convenios suscritos por la Administración General del Estado, o sus entidades u organismos públicos vinculados o dependientes, o en el Boletín Oficial autonómico o provincial correspondiente a la otra Administración firmante. En el caso del Consejo, el *Portal de la Transparencia* incorporado en la página web poderjudicial.es incluye una amplia información actualizada de los convenios suscritos por la institución.

**Décimo octava.-** Por lo que se refiere a la Administración electrónica, regulada en el Capítulo III del Título Preliminar, el Anteproyecto sistematiza y ordena la mayoría de las disposiciones recogidas en la vigente 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, de desarrollo parcial de la misma. Desde una perspectiva de técnica legislativa, si bien la incorporación de los preceptos legales al Anteproyecto, que es complementaria de la que se contempla respecto a las mismas normas en el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tramitación paralela al aquí informado, se puede justificar y comprender, como explica la MAIN, por el carácter orgánico frente a los aspectos procedimentales, no parece tan justificada en el caso de las normas de desarrollo reglamentario de la Ley 11/2007, donde no opera una reserva legal, y donde se puede producir un vacío del contenido de la potestad reglamentaria, al tiempo que se produce una innecesaria legalización de materias propias del desarrollo reglamentario.

**Décimo novena.-** El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 11/2007, se refiere a las Administraciones Públicas, entendiendo por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración



Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas, los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, y las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas, no siendo aplicable a las Administraciones Públicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado.

Esta misma delimitación del ámbito subjetivo de la Ley 11/2007, parece corresponderse con la que corresponde a esta materia en el Anteproyecto, toda vez que el mismo pretende sustituir parte de esta Ley por sus contenidos, y máxime a la vista de que la Administración de Justicia cuenta con su propio régimen de administración electrónica recogido en la Ley 18/2011, de 5 de julio, 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 esta con el resto de las Administraciones y organismos públicos, en los términos recogidos en la LOPJ. Asimismo, establece el régimen general de derechos y garantías de la administración electrónica en el marco de la Administración de Justicia, y el régimen jurídico de la Administración judicial electrónica, regulando la sede judicial electrónica, su contenido, el punto de acceso general de la Administración de justicia, el régimen de la identificación y autenticación, la acreditación y representación de los ciudadanos y su interoperabilidad, la tramitación electrónica, el registro de escritos, las comunicaciones y las notificaciones electrónicas, la tramitación electrónica y la cooperación entre las Administraciones con competencia en materia de Administración de Justicia, con la constitución del Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica a que nos hemos referido, y la regulación del Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad, como aspectos más relevantes.

**Vigésima.-** Dado que esta regulación convive con la contenida en la Ley 11/2007, y mantiene sin embargo un ámbito material concurrente en ciertos puntos con el de aquella Ley –los que afectan a los aspectos organizativos y administrativos propiamente dichos-, parece aconsejable armonizar y clarificar, aprovechando la reforma proyectada para, mediante la correspondiente disposición adicional, precisar de qué modo se relaciona dicha Ley 18/2011 con el régimen de la administración electrónica previsto en el Anteproyecto, y concretamente con lo previsto en el Capítulo IV, relaciones electrónicas entre las Administraciones Públicas, del Título III del mismo, relativo a las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas y al Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad, habida cuenta que estas cuestiones están reguladas, de forma



específica para la Administración de Justicia, en la mencionada Ley 18/2011.

Pero además, el Consejo, ostenta según la LOPJ, competencias en la materia, así está llamado a expresar su opinión en cuestiones relativas a la modernización de la Administración de Justicia, toda vez que por atribución del art. 230.5 LOPJ le corresponde aprobar los programas y aplicaciones informáticas, así como establecer los términos que garanticen la compatibilidad e interoperatividad entre los distintos sistemas informáticos de gestión procesal que se utilicen en la Administración de Justicia. Como consecuencia de la regulación específica aplicable al Consejo, este órgano ya cuenta con el portal de internet, sede electrónica, su sistema de identificación y firma automatizada, y de un entorno cerrado de comunicación para el intercambio electrónico de datos a través del Punto Neutro Judicial, contenido a los que se refieren los arts. 13 a 20 del Anteproyecto.

**Vigésimo primera.-** La coordinación, según ha puesto de relieve la doctrina administrativista y recoge el Informe CORA, constituye una asignatura pendiente de nuestra legislación que no habría sabido salir al paso de la proliferación y diversificación de órganos creados durante el proceso de descentralización habido en nuestro país. En este sentido, la reforma prevista en el Anteproyecto debe ser valorada de forma positiva en cuanto ofrece un marco legal y completo de los instrumentos y órganos de cooperación y, lo que es especialmente relevante, de la forma de adoptar sus acuerdos y los efectos y obligatoriedad de los mismos.

**Vigésimo segunda.-** Aunque por definición las técnicas y órganos de coordinación y cooperación (Conferencias Sectoriales, Conferencia de Presidentes, y Comisiones Bilaterales de Cooperación) a que se refiere el Anteproyecto no son aplicables al Consejo General del Poder Judicial, ni al resto de los órganos constitucionales mencionados en el art. 2.2 del Anteproyecto, sí debe dejarse constancia de las constantes previsiones contenidas en la LOPJ, en relación a diferentes materias, que implican una cooperación o coordinación entre las Administraciones implicadas en la Administración de Justicia, esto es, Ministerio de Justicia, Comunidades Autónomas con competencias asumidas en la materia, y Consejo. Estos supuestos, se refieren tanto a la fijación de la planta judicial, como a la determinación de plantillas, la creación de órganos judiciales, por citar algunas, y prevén un distinto grado de intensidad de la actuación del Consejo según la materia. Así, baste la cita como ejemplo, el art. 560.1.21ª LOPJ, o el art. 562 LOPJ en relación con las actividades internacionales del Consejo.



**Vigésimo tercera.-** Junto a estas previsiones, desde la perspectiva orgánica de la cooperación y coordinación de las Administraciones implicadas en la Administración de Justicia, merecen destacarse dos órganos creados a tal efecto: esto es, la Comisión Nacional de Estadística Judicial prevista en el art. 461 LOPJ y creada por Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre, por el que se regula la estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial, y el Comité Estatal de la Administración Electrónica, previsto en el art. 44 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, y regulado por Real Decreto 396/2013, de 7 de junio, verdaderos órganos de cooperación interinstitucional.

**Vigésimo cuarta.-** En lo que se refiere a la Comisión Nacional de Estadística Judicial, se trata de un órgano de cooperación, en el que las entidades implicadas en la materia ostentan y ejercen, en condiciones de igualdad, sus competencias, interviniendo de forma conjunta en la aprobación de los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia y en el establecimiento de criterios uniformes de obligado para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español. La regulación de esta Comisión incluye así mismo el grado de vinculación de los acuerdos, si bien no contiene previsión alguna para el caso de incumplimiento de los mismos.

**Vigésimo quinta.-** El Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica se define como el órgano de cooperación en materia de Administración judicial electrónica, sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial como garante de la compatibilidad de los sistemas informáticos prevista en el artículo 230.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, actuando dicho Comité con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones, y ejerciendo estas funciones bajo los principios de colegiación de esfuerzos, cooperación interadministrativa, reutilización de la información y tecnología, fomento, difusión y empleo de los medios electrónicos en sus relaciones internas y externas garantizando que sean accesibles para las personas con discapacidad, transparencia, y neutralidad jurídica, tecnológica y política.

**Vigésimo sexta.-** Desde una perspectiva de técnica legislativa, y en aplicación del principio de colaboración institucional, se recomienda al prelegislador clarificar la redacción del art. 130.1 del Anteproyecto, dado que puede suscitar dudas interpretativas. Este precepto consta de un inciso inicial que concluye con la expresión "*integridad y disponibilidad*", y a continuación de un inciso final que empieza con "*de conformidad con lo*



**CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**

Secretaría General

*dispuesto...".* La redacción así planteada precisa de la aclaración de sus términos literales, y concretamente de su inciso final, de modo que no quepa duda de que lo indicado en el inciso inicial queda supeditado a que se cumplan en todo caso las exigencias de la LO 15/1999, como se explica en el apartado anterior de este informe.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Lo precedente concuerda bien y fielmente con su original al que me remito, y para que conste extiendo y firmo la presente en Madrid, 05 de marzo de 2015

José Luis de Benito Benítez de Lugo  
Vicesecretario General, Secretario General  
en funciones