



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**  
*Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas*

Trabajo Fin de Grado

**COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN  
ADMINISTRATIVA Y LA FUTURA  
ADMINISTRACIÓN SIMPLIFICADA.**

**Alumno: Roque Pons Bejarano**

Julio, 2016



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>2. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>6</b>
<b>2.1.LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO BASE         FUNDAMENTAL DE LAS RELACIONES         INTERADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2.LEALTAD INSTITUCIONAL Y COLABORACION ENTRE LAS         DISTINTAS ADMINISTRACIONES.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3.MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.1. LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3.2. LOS CONSORCIOS.....</b>	<b>16</b>
<b>2.3.3. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.....</b>	<b>17</b>
<b>2.3.4. LA PLANIFICACIÓN CONJUNTA.....</b>	<b>19</b>
<b>2.3.5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS                 CONJUNTA.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4.REFERENCIA A LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE         RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN         LOCAL.....</b>	<b>22</b>
<b>3. SIMPLIFICACIÓN.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1.REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES         PÚBLICAS.....</b>	<b>24</b>
<b>3.2.CONCEPTOS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y         ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....</b>	<b>26</b>
<b>3.3.MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>30</b>
<b>4. CONCLUSIONES.....</b>	<b>34</b>
<b>5. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>37</b>
<b>6. LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y WEBGRAFÍA.....</b>	<b>37</b>



## **RESUMEN**

El objeto de este Trabajo de Fin de Grado es analizar la importancia de la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas y también profundizar en la Administración electrónica como mecanismo de simplificación.

En primer lugar, la importancia de la colaboración y coordinación es consecuencia de la estructura de nuestro Estado. Desde la Constitución de 1978 España se estructura de manera que surgen distintos niveles de gobierno, los cuales tienen diferentes competencias que pueden entrar en conflicto. Son necesarios unos mecanismos para asegurar el buen servicio al ciudadano, pues la Administración Pública existe por y para el mismo.

En segundo lugar, la simplificación tiene por objeto la eliminación de duplicidades y la eficiencia y la eficacia de los procedimientos. La sociedad ha evolucionado y la Administración Pública tiene la obligación de adaptarse a ella, por ello es esencial la aplicación de instrumentos electrónicos. Veremos su regulación y los beneficios que reporta.

## **ABSTRAC**

The proposed aim of this Final Year Dissertation is to analyze the importance of the collaboration and coordination between the different Public Administrations and also delve into the electronic Administration as mechanism of simplification.

On the one hand, the importance of the collaboration and coordination is a consequence of the structure of our State. Spain is structured in such a way that there arise different levels of government, which have different competency that can enter in conflict. Some mechanisms are necessary to assure the good service for the citizens.

On the other hand, simplification takes as an object the elimination of duplicities and the efficiency and the efficacy of the procedures. The society as evolved and the Public Administration has the obligation to adapt to these new circumstances, for it the application of electronic instruments is essential. We will see its regulation and the benefits that it brings.



## 1. INTRODUCCIÓN

En un Estado con las características del nuestro, que posee un amplio sistema de descentralización política, siempre se van a apreciar una serie de dificultades dado que las actividades para cohesionar y relacionar los distintos niveles de gobierno y autonomía no serán sencillas. Como solución a estos problemas o dificultades lo que se persigue es que la Administración en un futuro sea más ágil, más moderna y sobre todo más eficaz. Las mejoras que se pretenden estarían directamente ligadas al cumplimiento del objetivo Público más importante para un Estado como el nuestro: el incremento en el bienestar social y calidad de vida de los ciudadanos.

El primer paso para conseguir una Administración como la anteriormente descrita es la identificación y desarrollo de los procedimientos en los que intervienen más de una Administración para la efectuar mejoras en ellos, simplificándolos y dándoles facilidad a los ciudadanos haciéndolos más ágiles y accesibles. En la actualidad el plan estratégico de modernización que siguen las administraciones para la prestación de sus servicios públicos es colaborar y cooperar con otras administraciones, además de la introducción de las nuevas tecnologías a todos los procedimientos.

La cooperación administrativa: *“es una forma de coordinación voluntaria entre diversos entes públicos dotados de potestades autónomas, que actúan de forma conjunta desde una posición de igualdad para alcanzar el cumplimiento de sus objetivos.”*<sup>1</sup>

La cooperación y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas es voluntaria según la definición citada anteriormente, pero sin que exista coordinación entre las Administraciones, difícilmente la actuación de estas será eficiente y útil para la sociedad, por lo que más que voluntaria es necesaria para el buen funcionamiento de la Administración.

Para que la cooperación administrativa se lleve a cabo de una manera eficaz, la diversidad de instancias internas del Estado deben de tener un excelente funcionamiento. El Comité Económico y Social Europeo nos dice: *“el principio del país de origen no puede ser operativo*

---

<sup>1</sup> Arana García, E.; Bensusan Martín, M.P.; Castillo Blanco, F.A.; Jiménez Soto, I.; López Bustos, F.L.; López Muñoz, R.; Quesada Lumbreras, J.E.; Recuerda Girela, M.A. y Sánchez-Mesa Martínez, L.J. (2014) *Conceptos para el estudio del Derecho Administrativo I en el Grado*, Madrid, Tecnos, p.90.



*si la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros no está muy bien organizada, incluidos los niveles regional y local”.*<sup>2</sup>

Por tanto hay que estudiar la estructura de nuestro Estado para ver si realmente cumple con las exigencias de la Unión Europea respecto la cooperación y la simplificación administrativa.

Siendo el objetivo la simplificación en la administración, lo relevante es que las competencias, sin importar que sean de ámbito estatal, autónomo o local, se ejecuten de una manera rápida y correcta para que estos servicios prestados sean de calidad y en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos y sin duplicidades. Debido a la situación económica por la que pasa nuestro país es inevitable hablar de una futura Administración Única, es decir, la extinción de todo tipo de duplicidades y solapamientos en la administración, delimitando competencias tanto a nivel estatal, como autonómico y local, ofreciendo a los ciudadanos una única tramitación en determinados procedimientos que requieran la participación de dos o más Administraciones Públicas.

La simplificación afectaría especialmente a las duplicidades, extinguiendo el número de administraciones a una que se encargue de la prestación del servicio que se llevaba a cabo en las diferentes Administraciones Públicas.

En mi opinión la simplificación es necesaria en nuestro país, con el fin de que se agilicen los procedimientos administrativos y tengamos un concepto positivo de la Administración Pública, dado que la calidad de los servicios que recibimos en ocasiones no es la esperada.

Para esta simplificación de la que hablamos no podemos olvidar los medios que nos brinda la sociedad actual. Hemos avanzado y no concebimos un mundo sin tecnología, sin internet y sin soportes electrónicos. Por ello más adelante se hará especial hincapié en la Administración electrónica.

---

<sup>2</sup> Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios en el mercado interior” [COM (2004) 2 final, 2004/0001 (COD)], p. 9.



## **2. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.**

### **2.1. LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO COMO BASE FUNDAMENTAL DE LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.**

El Título VIII de la Constitución Española nos sitúa en el pilar de las relaciones interadministrativas: Nuestro Estado constituye su organización territorial en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Esta organización consiste en un reparto del poder entre distintos niveles; el estatal, situado en la cúspide, el autonómico y el local.

La descentralización del Estado nos lleva a una pluralidad de Administraciones Públicas, las cuales tienen competencias de diferente alcance. Por encima de todas está la Administración Central del Estado, seguida de la Administración Autonómica y la Local. Esto implica inevitablemente el surgimiento de relaciones recíprocas entre ellas y por tanto, la necesidad de una regulación de las mismas.

Si tomamos como base los artículos de la Constitución, observamos que el reparto de competencias diseñado está pensado especialmente en el Estado y las Comunidades Autónomas.

Del artículo 149 de la CE se derivan las competencias que son exclusivas del Estado, del 148 las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas y del 149.3 las competencias que, no siendo atribuidas al Estado, pueden asumir las Comunidades Autónomas por medio de sus Estatutos. Pero dentro de estas competencias hay que hacer una triple distinción, pues no todas son exclusivas de cada Administración.

En primer lugar, hay competencias exclusivas, que son las materias en las cuales el órgano competente posee toda la potestad para regularlas y ejecutarlas. En segundo lugar, las competencias pueden ser compartidas, es decir, el ente competente posee unas facultades sobre determinadas materias y las facultades restantes pertenecen a otro ente distinto. Y en tercer y último lugar, competencias concurrentes, que significa que dos organismos o entes públicos pueden poseer las mismas facultades para la regulación de una materia determinada.



Respecto a las Entidades Locales, su regulación viene dada por la Ley de Bases de Régimen Local<sup>3</sup>, la cual establece una serie de competencias de los municipios y otros entes locales, así como contempla la posibilidad de delegación de competencias por parte del Estado y las Comunidades Autónomas.

Las competencias propias sólo pueden ser determinadas por Ley, en virtud del artículo 7 de la LBRL. El ejercicio de las mismas es en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del ente local en cuestión. Por su parte, las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda. Hay que destacar que la delegación ha de estar motivada, se debe justificar que con ella se mejora la gestión pública o se reducen duplicidades. Además, la Administración que delega debe detallar los instrumentos que pone a disposición de la entidad local para el ejercicio de la competencia que delega.

Para terminar con lo referente a las competencias, cabe decir que éstas son irrenunciables y precisan de su ejercicio por parte de los órganos que ostenta su titularidad, salvo en los casos de delegación o avocación, así lo establece el art. 12 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (de aquí en adelante LRJPAC).

A pesar de la regulación de las competencias de los diferentes niveles, son numerosos los conflictos de surgen entre distintas administraciones porque se dan excesos en el ejercicio de las competencias, invadiendo un ente las competencias de otro de distinto nivel.

A título ejemplificativo encontramos una sentencia en la que se da un conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Madrid, por regular éste en el Real Decreto 1472/2007 aspectos que son competencia de dicha comunidad, en este caso la regulación de la renta básica de la emancipación de los jóvenes.

Del contenido de dicha sentencia se extrae lo siguiente:

*“Para el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid la disposición impugnada vulnera su autonomía financiera así como sus competencias en materia de vivienda, organización propia y juventud, dado que se establece un régimen de consignación y gestión*

---

<sup>3</sup> Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de Bases de Régimen Local.



*centralizada de las ayudas que hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma, ignorando así la doctrina constitucional recaída en relación con las subvenciones*<sup>4</sup>

A este respecto el Tribunal Constitucional se pronunció haciendo alusión a lo que ya ha reiterado más de una vez, y es que el Estado no puede condicionar el ejercicio de una competencia exclusiva de una Comunidad Autónoma a un convenio de colaboración, puesto que de esa manera se vulnera la competencia autonómica en la materia, en este caso en lo referente a la gestión de ayudas.

Lo que se observa en esta sentencia, sin entrar al fondo del asunto, es que ni siquiera el Estado puede inferir en las competencias de las Administraciones de distinto nivel. Ha de darse el respeto de las competencias por parte de todos los niveles. Por ello, para prevenir y flexibilizar este tipo de conflictos es necesario que se utilicen de la manera más correcta las técnicas de colaboración o cooperación y la de coordinación entre las distintas Administraciones.

La característica de la cooperación es que se lleva a cabo de forma voluntaria y las administraciones poseen la misma igualdad jurídica, por otro lado, la coordinación tiene una cierta capacidad directiva, que le otorga a la administración competente una superioridad respecto a las administraciones coordinadas.

Más adelante se hará un análisis de las técnicas de las que disponen los entes administrativos, lo relevante aquí es cómo la articulación de nuestro Estado condiciona a elaborar un sistema de relaciones que permitan la eficiencia en la gestión administrativa e impidan el choque entre distintas administraciones.

## **2.2. LEALTAD INSTITUCIONAL Y COLABORACION ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES.**

El Título I de la LRJPAC en el art. 4 recoge una serie de pautas que todas las administraciones deben guardar:

---

<sup>4</sup> STC 129/2010, de 29 de Noviembre





- a) En primer lugar deben respetar el ejercicio que hacen otras Administraciones en el ámbito de sus competencias.
- b) Tomar en consideración los intereses públicos que entran en juego en el ejercicio de sus competencias. Especialmente deben prestar atención a aquellos gestionados por otras Administraciones.
- c) Otorgar información a otras Administraciones sobre el ejercicio de sus competencias.
- d) Así mismo, mostrarse dispuestas a cooperar y asistir a otras con la finalidad de garantizar la eficacia en el ejercicio de las competencias.

Esta asistencia solo podrá ser denegada cuando suponga un perjuicio para la Administración solicitada, ya sea porque vulnere sus intereses o porque influya negativamente en sus funciones.

La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos de competencias.

Estos deberes ofrecen lo que se denomina principio de lealtad institucional cuyos fines principales son que exista un respeto mutuo entre el Estado y las distintas administraciones de otro ámbito en el ejercicio de sus competencias. De esta manera lo que se pretende evitar son los bloqueos en la administración garantizando un comportamiento leal.

Además de estar recogido este principio en la Ley, encontramos numerosas referencias a él en la doctrina del Tribunal Constitucional. Según el mismo *“la lealtad constitucional es un principio esencial en las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial, que constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado Autonómico y cuya observancia resulta obligada”*<sup>5</sup>

De esta manera el máximo garante de nuestros derechos exige que las administraciones guarden una postura de lealtad en sus relaciones con otras.

Este deber de lealtad no puede desvincularse del deber de colaboración. Los deberes anteriormente mencionados del art. 4 de la LRJPAC constituyen el deber institucional de

---

<sup>5</sup> STC 239/2002, de 11 de diciembre de 2002.



colaboración. Algunos de ellos ofrecen una dimensión negativa estableciendo una obligación de no hacer, mientras que otros, obligan a llevar a cabo una acción.

a) Dimensión negativa del principio de colaboración.

Lo que se prohíbe con el fin a una mejor gestión de los intereses públicos es, en primer lugar el entorpecimiento del ejercicio de las competencias impropias. Este deber de no hacer lo encontramos en dicho artículo cuando se establece que *“Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias. b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones”*

El cumplimiento de esta obligación no es solamente para las Entidades Locales y Comunidades Autónomas, también ha de llevarla a cabo la Administración General del Estado en sus relaciones mutuas.

Se aprecia un claro ejemplo de que el Estado tiene la obligación también de respetar las competencias en la STC 11/1986, de 12 de febrero:

*“colaboración, que, como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución y como precepto específico de una norma estatutaria integrada en el bloque de la constitucionalidad, es exigible tanto al Estado como a la Comunidad como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas.”*

Consecuentemente, todas las Administraciones deben ejercer sus competencias cumpliendo con el deber de ser leales, por el contrario, la Administración que incumpla este deber podrá ser demandada judicialmente, de tal manera que podría tener que dar explicaciones al Tribunal Constitucional. El hándicap más común en asuntos de este tipo es que los intereses que persiguen las distintas Administraciones Públicas son conceptos jurídicos no determinados que tienen una gran dificultad a la hora de su valoración. Por lo tanto, el Tribunal Supremo relata que *“cuando los cauces de composición voluntaria se revelan insuficientes, la resolución del conflicto sólo podrá alcanzarse a costa de dar preferencia al*



*titular de la competencia prevalente, que desplazará a los demás títulos competenciales en concurrencia.”<sup>6</sup>*

b) Dimensión positiva del principio de colaboración.

Al contrario que en el apartado anterior dónde nos deteníamos en el deber de no hacer, en éste se requiere acción por parte de las Administraciones para ayudar en la medida de lo posible a las demás. Todas las Administraciones tienen la obligación de actuar para ayudarse y apoyarse entre sí, de esta manera se conseguirán alcanzar en un tiempo menor los objetivos y fines programados por estas. El art. 4 de la LRJPAC se refiere a estas relaciones en sus apartados c) y d) *“Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad y en sus relaciones recíprocas, deberán: c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.”*

Estos dos apartados nos vienen a decir que las Administraciones en el transcurso de sus ejercicios deben prestar la información que sea necesaria, dentro de sus límites competenciales, a la Administración que la solicite, y al igual que la información, prestar también asistencia directa siempre y cuando esta ayuda sea útil para mejorar el ejercicio de la Administración. Lo que no nos aclara este artículo en sus apartados c) y d) es que cuáles órganos son los que tienen que dar la información y cuáles son los que pueden requerirla. Es por este motivo por el cual los especialistas en la materia están divididos a este respecto, en primer lugar algunos piensan en la posibilidad de que entre los distintos órganos administrativos haya información y asistencia directa, y los otros especulan que es ineludible una intervención anterior por parte de la dirección de los órganos máximos de las Administraciones.

Estos deberes de prestar información y asistencia no quedan aquí, sino que se complementa con la facultad de las Administraciones Públicas para *“solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud”<sup>7</sup>*

---

<sup>6</sup> SSTS 22 y 23 de marzo de 2011 rec. 1845/2006 y 2672/2010.

<sup>7</sup> LRJPAC. Artículo 4.2.: “A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a



El deber de información está unido al deber de cooperación y tanto la Administración Estatal como las distintas Administraciones de las Comunidades Autónomas tienen el deber de prestarse información recíprocamente. Se podrá realizar este proceso de prestar información siempre y cuando tanto la Administración que suministra la información como la Administración que la requiere estén actuando dentro del ámbito de sus competencias o en el de los intereses comunes que ambas gestionen recíprocamente. Si se actúa incumpliendo lo anteriormente dicho el deber de información excedería al de cooperación y esto tendría como consecuencia un menor control de la Administración. Es por esto por lo que la Administración a la que se le requiere la información, no la puede suministrar indiscriminadamente, y de forma anticipada tendrá que analizar detenidamente, fijándose en la solicitud, si tiene o no tiene que acceder a ella, y en el caso que se considere que la Administración que demanda o requiere la información carece de competencia, o no la muestra para suministrarla, podrá ser denegada.

Centrándonos en las Entidades Locales, estas en todos sus actos o acuerdos tienen la obligación de remitir la información de estos a la Administración Estatal o a la de su Comunidad Autónoma correspondiente para llevar así un control de legalidad. Deberá enviarse una copia o un extracto de los actos o acuerdos de todas las Administraciones Locales en la forma y dentro de los límites temporales establecidos por la ley. Esta obligación a las Entidades Locales se le exige para conocer la actividad municipal y, además, comprobar si la legislación estatal o autonómica es efectiva en su aplicación. Igualmente, como nos dice el art. 57.2 de la LBRL *“se exige a todas las Administraciones Locales que comuniquen los acuerdos de cooperación que suscriban a las demás que, resultando interesadas, no hayan intervenido en aquellos”*

Respecto al deber de asistencia, lo podríamos definir como la prestación, en el propio ámbito, de la cooperación y asistencia que las demás Administraciones, durante el ejercicio de sus competencias, pudieran llegar a necesitar.

Se actuará positivamente en cualquier ámbito o materia que la Administración que requiere la asistencia precise, ayudando así al desarrollo del ejercicio de una manera más eficaz, siempre

---

disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.”



y cuando esté dentro de los límites competenciales y de la disponibilidad de la Administración a la que se le solicita la asistencia. Esta asistencia puede ser de varios tipos:

- Asistencia económica o financiera: pueden ser subvenciones o dotaciones destinadas para fines concretos de planes o programas.
- Asistencia técnica: consiste en los estudios, formación y mejor preparación de los funcionarios públicos.
- Asistencia jurídica.

También la Administración puede requerir o necesitar auxilio<sup>8</sup>. Asimismo, la Administración a la que se le requiere el auxilio tiene la obligación de prestarlo siempre que la que lo solicite lo necesite para llevar a cabo el ejercicio de una competencia. La Administración únicamente podrá rechazar prestar el auxilio o asistencia si tiene motivos concretos que hacen que sea incapaz, y por lo tanto, se liberarían de la obligación. Estos motivos vienen recogidos en el art. 4.3 de la LRJPAC<sup>9</sup> y son los siguientes:

- La Administración a la que se solicita el auxilio no esté facultada para prestarlo.
- El ente o administración no tenga en posesión medios suficientes para prestar el auxilio.
- En el caso de que se prestase el auxilio, la Administración causara un importante perjuicio de sus intereses o afectara de alguna forma a la capacidad para poder cumplir sus actividades.

La Administración que se oponga a prestar la asistencia o auxilio a la Administración que la ha requerido, tendrá que comunicárselo a ésta de forma motivada. Salvo por causa exclusiva de alguno de estos tres apartados, será ilegítimo rechazar esta asistencia o auxilio, y, en el

---

<sup>8</sup> LRJPAC. Artículo 4.4.: “La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias”.

<sup>9</sup> LRJPAC. Artículo 4.3.: “La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante”.



caso de que se rechace ilegítimamente, la Administración que se opone a prestar el auxilio o asistencia podría llegar a ser enjuiciada por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Respecto al control judicial es complejo, dado que los motivos exclusivos anteriormente citados, prioritariamente el último de ellos, es muy difícil de tomar la decisión judicial de forma eficaz. Es por ello que las técnicas de auxilio más eficaces, en la mayoría de las ocasiones, son las que vienen de un acuerdo mutuo entre Administraciones y, además, también persiguen ambas un mismo interés.

### **2.3. MECANISMOS DE COLABORACIÓN.**

Estos mecanismos de colaboración y coordinación los podemos clasificar en dos grupos, por un lado, en técnicas orgánicas, en las cuales se incluyen las Conferencias Sectoriales y los Consorcios, y por otro lado, en técnicas funcionales o procedimentales, las cuales recogen los Convenios de Colaboración, la planificación y programación conjunta y la participación en procedimientos conjuntos.

#### **2.3.1. CONFERENCIAS SECTORIALES**

Podemos definir conferencia sectorial como un órgano de cooperación formado por dos o más Administraciones Públicas que tienen interrelación competencial de una determinada materia. No podrá estar formada por dos Administraciones de Comunidades Autónomas sin que participe la Administración General del Estado, al igual que tampoco podrá participar ninguna Administración de ámbito Local. Cabe decir que como excepción a la participación de las Administraciones Locales en las Conferencias Sectoriales, estas si podrán participar cuando se vean afectadas de acuerdo con el art. 5.8 del título I de la LRJPAC: *“Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.”*



En concreto una Conferencia Sectorial estará compuesta por el responsable del Departamento Ministerial que tenga la competencia y por los distintos Consejeros de las Administraciones Autonómicas titulares de la materia que proceda.

Actualmente en nuestro estado existen 37 Conferencias Sectoriales, las más relevantes son aquellas que tratan materias de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

Las normas por las que se rigen las conferencias sectoriales vienen dadas en sus propios reglamentos.<sup>10</sup>

Los reglamentos de las diferentes conferencias sectoriales tendrán un contenido mínimo en el que podemos apreciar:

- Cuál es su función.
- Donde estará situada su sede.
- Por quien está constituida.
- Que otros miembros pueden asistir a las sesiones.
- El presidente, el vicepresidente y el secretario.
- Las funciones asignadas al presidente, al vicepresidente y al secretario.
- Creación de ponencias.
- Programación de las reuniones.
- Se levantará un acta y se realizará una memoria de las actividades realizadas.

Las distintas convocatorias que se realicen a lo largo del ejercicio son potestad del Ministro o Ministros responsables de las materias que vayan a ser objeto de estudio de la Conferencia Sectorial.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> LRJPAC. Artículo 5.3. : “El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.”

<sup>11</sup> LRJPAC. Artículo 5.4. : “La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.”



Todos los acuerdos que se adopten en cada sesión deberán ser firmados por el Ministro estatal competente y por los responsables de los distintos órganos de gobierno autonómicos, y la formalización de los acuerdos tendrá la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.

Las Conferencias Sectoriales podrán constituir otros órganos de cooperación siempre y cuando estos traten temas relacionados con la materia objeto de la Conferencia Sectorial. Mismamente podrán crear grupos de trabajo y comisiones para el estudio, preparación y trabajo de determinadas cuestiones vinculadas con la materia de la Conferencia.

### **2.3.2. LOS CONSORCIOS**

Podemos explicar el significado de consorcio como una entidad administrativa que es creada por dos o más Entes Locales con el fin de conseguir objetivos colectivos o de interés común, adquiriendo así personalidad jurídica para sus actuaciones.

Tanto los fines de los consorcios como las particularidades del régimen funcional, orgánico y financiero, estarán recogidos en sus propios estatutos, pues es así en virtud del artículo 6.5. de la LRJPAC. Es decir, para conocer todo lo relativo a ello tendremos que remitirnos a los Estatutos de cada consorcio.

Con respecto a los órganos de decisión, el mismo artículo dispone que estarán formados por representantes de las distintas entidades consorciadas. Finalmente, para llevar a cabo la gestión de los servicios pertenecientes a cada consorcio tienen que remitirse únicamente a la legislación que sea de aplicación a las Administraciones consorciadas.

El art. 57 de la LBRL nos aporta lo siguiente sobre los consorcios:

*“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban”.*

Siempre que las Administraciones consorciadas formalicen un acuerdo se tendrá que comunicar a las otras Administraciones que estuvieran interesadas, pero que no han intervenido en el consorcio.





La constitución de consorcios y suscripción de convenios se realiza con los fines de que, la gestión pública sea más eficiente, se disuelvan duplicidades administrativas y se cumplan los principios de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En cuanto a la constitución de un consorcio, solamente se llevará a cabo como alternativa cuando la cooperación no pueda ser formalizada mediante un convenio y también atribuya los recursos económicos de una forma más eficiente. El presente artículo en su punto 3, añade lo siguiente a esto: *“En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”*

Tras el análisis de estos artículos podemos extraer las principales características de los consorcios, son las siguientes:

- Propia personalidad jurídica.
- Composición variable.
- Tienen carácter voluntario.
- Estabilidad.
- Su finalidad es la de gestionar los servicios públicos o colaborar en asuntos de interés común.
- Flexibilidad, ya que tienen una autorregulación que se establece en sus propios estatutos.

### **2.3.3. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.**

Un Convenio de Colaboración es un acuerdo sobre una determinada materia entre la Administración General del Estado y una o más Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. Es prácticamente el instrumento de cooperación más usado por el Estado Autonómico, debido a la libertad que este da para poder elaborar acuerdos de contenidos más flexibles e idóneos, lo cual facilitará alcanzar las metas fijadas entre los sujetos participantes.



Los instrumentos necesarios para la formalización de los Convenios de Colaboración vienen recogidos en el art. 6.2 de la LRJPAC:

*“a) Los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes.*

*b) La competencia que ejerce cada Administración.*

*c) Su financiación.*

*d) Las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento.*

*e) La necesidad o no de establecer una organización para su gestión.*

*f) El plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio.*

*g) La extinción por causa distinta a la prevista en el apartado anterior, así como la forma de terminar las actuaciones en curso para el supuesto de extinción.”*

Durante cada ejercicio son centenares los Convenios de Colaboración que se suscriben entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Las materias más comunes que integran estos Convenios son: la prestación de servicios, auxilio interadministrativo, ejecución de obras públicas, aprobaciones de proyectos, etc. También se suscriben Convenios para el establecimiento de normas de orientación política, que son los denominados Protocolos Generales, tal y como viene expresado en el art. 6.3 de la LRJPAC.<sup>12</sup>

Lo idóneo sería que cada Administración actuara acorde a sus respectivas competencias y que estos Convenios no tengan como consecuencia que las Administraciones intervinientes renuncien a sus competencias propias. Es por ello por lo que la presente Ley recoge que las competencias que posee cada Administración Pública son irrenunciables y se ejercerán por los

---

<sup>12</sup> LRJPAC. Artículo 6.3.: “Cuando los convenios se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés se denominarán Protocolos Generales.”



órganos administrativos que tengan responsabilidad sobre estas, estos no la ejercerán cuando se den casos de delegación o avocación.<sup>13</sup>

Cada Ente Público tiene sus propias normas donde vienen reguladas la competencia y procedimientos necesarios para la celebración de un Convenio. En cuanto a la competencia para la formalización de Convenios en el ámbito de la Administración General del Estado, son los responsables de cada uno de los Departamentos Ministeriales y Presidentes y Directores de los distintos Organismos Públicos, siempre que respeten los procedimientos legalmente establecidos y dentro de las facultades que se les han sido asignadas derivadas del cargo.

Por último, una vez que ha sido celebrado un Convenio de Colaboración, para hacer constar su validez, deberán de cumplirse dos requerimientos, por un lado, se tendrá que comunicar al Senado, y por otro, publicarse oficialmente tanto en el Boletín Oficial del Estado, como en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma a la que pertenezca.

#### **2.3.4. LA PLANIFICACIÓN CONJUNTA.**

La planificación y programación conjunta supone otra pieza más para la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, cuya realización ayuda a la consecución de una mejor organización y división del trabajo en materias de interés común.

La planificación y programación conjunta viene regulada en el art. 7 de la LRJPAC, pero solo incluye lo establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El fin de la realización de este sistema es lograr aquellos objetivos que los partícipes tengan en común dentro de materias dónde muestren competencias coincidentes.

Tanto la iniciativa para acordar su realización, como la aprobación de su contenido y el seguimiento y evaluación cuando se ponga en práctica, es competencia de las Conferencias Sectoriales, cada una de ellas en el ámbito al que le corresponda.

Según el art. 7.3 de la LRJPAC en el contenido de los planes y programas se debe especificar:

---

<sup>13</sup> LRJPAC. Artículo 12.1.: “La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes.”



*“El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido:*

- *Los objetivos de interés común a cumplir.*
- *Las actuaciones a desarrollar por cada Administración.*
- *Las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración.*
- *Los compromisos de aportación de recursos financieros.*
- *La duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación.”*

En cuanto al acuerdo aprobatorio, mismamente esta ley dispone que puede ser llevado a cabo a través de Convenios de Colaboración.<sup>14</sup>

Por último, todos los acuerdos que se adopten de planes o programas conjuntos tienen que ser publicados de forma oficial.

Centrándonos ahora en el ámbito local, los principales instrumentos de planificación son los llamados Planes Provinciales de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (en lo sucesivo PPOS), que son aprobados anualmente por las Diputaciones. El fin que persigue la creación de estos PPOS es corregir la situación de aquellos municipios donde las prestaciones son más desfavorecidas en comparación con los demás, e igualarlos con estos ofreciéndole un número mayor de prestaciones para que este desequilibrio desaparezca. Por otro lado, en virtud del art. 36 de la LBRL también se practican estos PPOS con el objetivo de que se garantice la participación por parte de las Diputaciones para llevar a cabo una mejor coordinación entre las Administraciones Locales con su respectiva Administración Autónoma y la Administración General del Estado. Esta planificación también tiene que tener en cuenta un doble hándicap, por un lado, las Comunidades Autónomas en la mayoría de las ocasiones asumen competencias que se inscriben dentro de la planificación provincial, y por otro lado, la obediencia a los límites que establece la autonomía local. Acorde a lo que establece el art. 58.2 de la LBRL: *“Tanto la Administración del Estado como las de las Comunidades Autónomas podrán participar en los respectivos órganos de colaboración*

---

<sup>14</sup> LRJPAC. Artículo 7.4.: *“El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral.”*



*establecidos por cada una de ellas”, donde los municipios deben de participar en la elaboración de estos acuerdos, y no podrá ser incluida en el Plan ninguna obra o servicio municipal que el Ayuntamiento se haya opuesto a dicha realización.*

*En cuanto a las subvenciones “esta forma de cooperación no puede ser utilizada, sin embargo, para alterar las reglas de distribución de las competencias o para atraer hacia el ente que otorga la subvención la facultad de decidir sobre cuestiones ajenas a su órbita de competencia. Las subvenciones o transferencias condicionadas solo son aceptables, pues, en el ámbito de las competencias compartidas entre la Administración que subvenciona y la que recibe la subvención “<sup>15</sup>*

### **2.3.5. LA PARTICIPACIÓN EN PROCEDIMIENTOS CONJUNTOS.**

La podemos definir como la intervención por parte de una o más Administraciones Públicas en relación a un procedimiento determinado que tiene competencia de instruir otra Administración. Esta intervención la pueden llevar a cabo mediante varias formas distintas como pueden ser las consultas, los informes y la formulación de alegaciones entre otros.

Los informes previos son unos de los instrumentos de coordinación y cooperación más utilizados por las Administraciones y son elaborados para impedir que las competencias de una Administración sean bloqueadas por otra.

La cuestión en relación a estos informes es sobre su carácter vinculante o no. A este respecto el artículo 83 de la LRJAC establece que “*salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes*” y el Tribunal Constitucional también hace constar el carácter no vinculante de los mismos.

La justificación de su carácter no vinculante está en que, de lo contrario, se estaría limitando el ejercicio de las competencias exclusivas de la Administración que lo recibe. Pero esta no vinculatoriedad podemos calificarla de formal, pues en numerosos casos el informe que se emite vincula a la Administración que lo percibe. Ello es así cuando concurren competencias de uno y otro órgano, es decir, del órgano que emite el informe y del que lleva a cabo el

---

<sup>15</sup> Sánchez Morón, M. (2012): *Derecho Administrativo*, Parte General, Tecnos, Madrid. p 267.



procedimiento. El informe será vinculante en estos casos en lo que respecta a la competencia del órgano que lo expide.

Veamos un ejemplo de la doctrina del Tribunal constitucional en la cual se hace referencia al carácter vinculante de ciertos informes.

Los recurrentes en esta sentencia alegan que la previsión de informes vinculantes puede llegar a entrañar un control estatal en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias.

La controversia aquí estaba en que se exige informe vinculante en los expedientes de concesiones y autorizaciones cuando sean “*relativos a accesos a los puertos, pasos navegables, zonas de interés para la Defensa Nacional, Centros o zonas declaradas de interés turístico*”, ámbitos físicos donde concurren competencias de Estatales y Autonómicas.

Finalmente, el Tribunal Constitucional se pronuncia diciendo que los informes vinculantes previstos, en estos supuestos de concurrencia de competencias, no suponen “*una restricción ilegítima de las competencias autonómicas sobre cultivos marinos, sino un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes -estatal y autonómica- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, por consiguiente, a coexistir*”<sup>16</sup>.

#### **2.4. REFERENCIA A LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.**

Respecto a los mecanismos anteriormente descritos hay que hacer una especial mención al ámbito local, pues en la reciente *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* se incluyeron varias novedades.

Hay que partir de la base de que esta ley se introduce para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ya que tras la reforma del artículo 135 de la CE, las Administraciones Públicas tienen el mandato de velar por la estabilidad presupuestaria.

---

<sup>16</sup> STC 103/1989, de 8 de Junio.



Los objetivos básicos de la reforma los enuncia el preámbulo de la misma estableciendo que son: *“clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.”*

En lo que a materia de cooperación y colaboración se refiere, tenemos que situarnos en el artículo 57 y 57.bis. Concretamente, la cooperación económica entre la Administración Estatal o Autónoma y la Local se establece que será voluntaria y podrá llevarse a cabo mediante convenios o consorcios.

Para lograr los objetivos descritos en el preámbulo de la Ley, el artículo 57 establece que los convenios y los consorcios que se suscriban deben tener como consecuencia la mejora de la eficiencia, la eliminación de duplicidades y el cumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se incluye en el apartado 3 del mismo artículo que: *“La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”*

Por tanto, los consorcios se establecen como una técnica subsidiaria a los convenios cuando éstos últimos no puedan tener lugar o los primeros garanticen en mayor medida la eficiencia económica.

La reforma incluía un nuevo artículo, el 57.bis cuya redacción era la siguiente:

*“1. Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la*



*autorización a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación...”*

Se estaba introduciendo la obligación de las Comunidades Autónomas a constituir una garantía de pago en los convenios de colaboración. Esta garantía se haría efectiva mediante la posibilidad de que el Estado realice retenciones en las transferencias correspondientes a las Comunidades Autónomas.

Este apartado 1 fue declarado inconstitucional nulo por la Sentencia de 3 de marzo de 2016, del Tribunal Constitucional. Ello porque está incidiendo sobre las relaciones financieras entre el Estado y las Comunidades autónomas en una ley que no tiene el carácter de orgánica.

La consecuencia de lo establecido en la sentencia es que se suprime la obligación de incluir la cláusula de garantía del cumplimiento, lo que no impide que se pueda incluir voluntariamente, bien por decisión de la Comunidad Autónoma o bien por mutuo acuerdo con los municipios con los que se establezca el convenio.

Por otra parte el apartado 2 del 57.bis hacía referencia a los convenios de colaboración que se habían prorrogado antes de la entrada en vigor de la Ley en cuestión, o que se pretendían prorrogar, estableciendo que no podrían prorrogarse si no incluían la cláusula de garantía que establecía el apartado 1.

A este respecto, la sentencia antes mencionada tiene como consecuencia directa que dichos convenios siguen teniendo validez aunque no se haya incluido en ellos la cláusula de garantía.

### **3. SIMPLIFICACIÓN.**

#### **3.1. REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Las Administraciones públicas tienen la obligación, tal y como dispone el art. 130.1 de nuestra Constitución, de prestar los mejores servicios a los ciudadanos de una manera eficaz. Es por ello por lo que en la actualidad en nuestro Estado se están realizando reformas administrativas, con el objetivo de modernizar la Administración para así garantizar la prestación de los servicios de una manera eficiente y eficaz. Según el experto Rodríguez Arana: *“la práctica totalidad de los procesos de reforma y modernización administrativa de*





*las Autonomías se declaran dirigidos, como es lógico, a conseguir una Administración Pública más eficaz, que cueste menos y que piense más en el ciudadano”<sup>17</sup>.*

Cuando hablamos de modernizar la Administración directamente nos viene a la mente las nuevas tecnologías, es por ello que para poder modernizar la Administración, que no nos quepa la menor duda de que, el primer paso debe ser la aplicación en ella de las nuevas tecnologías de la información, dado que la actuación administrativa debe estar vinculada o debe adaptarse a la sociedad actual. Siguiendo la Ley 11/2007<sup>18</sup>, debido a la gran repercusión que han tenido los avances tecnológicos de la información y también las comunicaciones electrónicas en nuestra sociedad, se ha podido apreciar que las relaciones entre los seres humanos también se han visto influidas por esto. Por lo cual es una necesidad que la Administración evolucione acorde a la sociedad, beneficiándose de estos avances para la prestación de sus servicios a la ciudadanía y promoviendo el empleo de las comunicaciones electrónicas.

La transformación de las Administraciones Públicas en una Administración solamente electrónica es sólo cuestión de tiempo, porque la eficiencia de una Administración sería imposible sin la aplicación de las nuevas tecnologías de la información. El concepto para la ciudadanía de Administración tiene que cambiar, puesto que, actualmente aún la asociamos a un inconveniente burocrático. El objetivo es que veamos a las Administraciones como organismos que prestan servicios ágiles a la ciudadanía.

La Administración electrónica o e-Government implica una modificación en el modelo de gestión que practican las Administraciones Públicas, es decir, su gestión se llevará a cabo de forma diferente.

La ley citada anteriormente, es el antecedente en materia de e-Government de la reciente normativa creada para articular el régimen jurídico del Sector Público. Por ello, aunque nos refiramos a la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, lo que más nos interesa es cómo se ha articulado el funcionamiento electrónico del sector público.

---

<sup>17</sup> Rodríguez Arana, J. (2002), “El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas” *Informe Comunidades autónomas 2001*, p-75.

<sup>18</sup> Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.



La exposición de motivos de la ley 11/2007 dejaba constancia de la intención de acabar con la barrera del tiempo y el espacio que se levanta entre la Administración y los administrados. Con la denominada Administración electrónica, los plazos de los trámites administrativos se reducen y el espacio desaparece. El ciudadano no necesita desplazarse para gestionar sus intereses y además ahorra tiempo.

La modernización de la administración no solo reporta beneficios al ciudadano sino que este cambio supondrá para la misma, la agilización de procedimientos, la reducción de forma considerable de las cargas burocráticas, y tendrá como consecuencia una facilitación de la actividad económica.

Tal y como nos relata Tornos Mas, el momento que atraviesa la sociedad favorece a la simplificación, este momento se caracteriza por:

- *“Se impone como principio general de la actuación administrativa el servicio al ciudadano.*
- *Integración europea y globalización.*
- *Las nuevas tecnologías de información y comunicación ponen de manifiesto las nuevas oportunidades que se ofrecen a las Administraciones para mejorar sus relaciones con los ciudadanos y simplificar procedimientos de actuación.*
- *La creciente intervención reguladora administrativa incrementa, a su vez, el interés por los procesos de simplificación.”<sup>19</sup>*

No podemos olvidar que, todavía hay personas que carecen de disponibilidad para acceder a los recursos electrónicos o que, no cuentan con la formación suficiente. En estos supuestos la Administración, al mismo tiempo que debe incorporar las nuevas tecnologías a su funcionamiento interno, debe asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a una comunicación con todas las garantías posibles. Ello será posible dotando de formación al personal de la administración que atiende al público y proporcionando puntos de acceso electrónicos en lugares públicos para que todos los interesados puedan gozar de una comunicación más ágil con la Administración.

---

<sup>19</sup> Tornos Mas, J. (2000). “La simplificación procedimental en el ordenamiento español” *Revista de Administración Pública*, núm. 151, pp. 39-40.



En conclusión, la Administración tiene el deber de adaptarse a los nuevos tiempos, no solo para garantizar la eficacia y la eficiencia sino también para asegurar el mejor servicio al ciudadano sin dejar de garantizar sus derechos.

### **3.2. LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.**

Empezamos definiendo simplificación administrativa, que según la doctrina *“el término simplificación es polivalente, pues expresa significados distintos. Los dos que recoge el diccionario de la academia, además de muy precisos, están vinculados: simplificar es, dice, hacer más sencilla, más fácil o menos complicada una cosa, pero significa también reducir una expresión a su forma más breve y sencilla. Y en verdad que vincular la idea de hacer algo menos complicado con la de reducirlo expresa cumplidamente el verdadero alcance del término. Simplificar la Administración supondrá, pues, en principio, hacerla menos complicada y, al mismo tiempo, reducirla.”*<sup>20</sup>

*“La simplificación de la Administración se enuncia siempre con un significado dinámico y operativo, como tarea a realizar que se proyecta en ámbitos muy distintos”*<sup>21</sup>. Los ámbitos son 3: la simplificación normativa, orgánica y procedimental.

Respecto a la simplificación normativa, se centrará en la reducción de la complejidad que tiene el sistema normativo. En cuanto a la simplificación orgánica, está dirigida a la mejora y reorganización de las estructuras de las Administraciones Públicas. Por último la simplificación procedimental está orientada a la consecución de hacer los procedimientos administrativos más sencillos y más ágiles.

Para Tornos Mas *“se recurre a la expresión simplificación administrativa para referirse a una pluralidad de actuaciones necesarias para adecuar la Administración a los nuevos retos que se le exigen”*. El concepto simplificación administrativa puede abarcar tanto la reducción

---

<sup>20</sup> Martin-Retortillo Baquer, S. (1998), “De la simplificación de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, p. 7

<sup>21</sup> Tornos Mas, (2000). “La simplificación procedimental...”, pp. 42-43.



del sistema normativo, como la disminución de organismos públicos y la simplificación de los procedimientos administrativos.

Con la simplificación administrativa pretendemos reducir las intervenciones administrativas que perjudican la actividad de los ciudadanos. Es por ello, por lo que la simplificación procedimental tiene dos grandes objetivos, en primer lugar y más importante, que la relación entre el ciudadano y la Administración sea mejorado y, en segundo lugar, esta simplificación se desarrolla especialmente en relación con la actividad económica.

La simplificación administrativa viene impuesta por la directiva del Parlamento Europeo y el Consejo y obliga a todos los Estados Miembro que simplifiquen los procedimientos y reduzcan las cargas administrativas a los que prestan los servicios. El objetivo es que los procedimientos y trámites que sean complejos, se consigan simplificar convirtiendo más fácil su realización. Respecto a los que se destinen al acceso a cualquier actividad de servicios y a su ejercicio, su objetivo es que se realicen fácilmente a distancia y a través de la Administración electrónica.

En cuanto a la Administración Electrónica son muchos los conceptos que se tiene sobre ella, empezaremos definiéndola como el sistema que permite a los ciudadanos el acceso telemático a los servicios que oferta una Administración, pudiendo ser para consultar o para la tramitación on-line de cualquier proceso administrativo.

Por otro lado la OCDE la define como: *“La utilización de tecnologías de la información y la comunicación, y particularmente Internet, como herramienta para lograr un mejor gobierno”*<sup>22</sup>

Otra definición la encontramos dictada por la Comisión de la Comunidad Europea que la entiende como: *“el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas, combinando con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas”*.

---

<sup>22</sup> Larrea, E. (2008), “Reducir el papeleo: estrategias nacionales para la simplificación administrativa”, *Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, Madrid, p. 67.



Para finalizar con la definición de Administración Electrónica, nos centramos en la que elabora Barriuso Ruiz, desde mi punto de vista, la más completa de todas, y la define como: *“el uso de la informática y las tecnologías de la información y comunicación en el Sector Público, como herramienta estratégica para la modernización de sus estructuras y mejora de sus servicios, procesos gestión administrativa y democrática y sus políticas públicas, lo que impone a las Administraciones Públicas no sólo simplificar sus procedimientos administrativos y reducir el coste económico, sino mejorar la transparencia, eficiencia, accesibilidad, productividad y calidad de sus servicios públicos, ofreciéndolos de forma interoperable y multicanal”*<sup>23</sup>

La sociedad en los últimos años se ha visto favorecida por el gran avance de las tecnologías de la información y comunicación, y en nuestro país, el punto de inflexión para comenzar la reforma y el cambio de la Administración fue el reconocimiento del derecho a los ciudadanos para relacionarse y comunicarse mediante medios electrónicos con la Administración. Este reconocimiento exigió a las administraciones a realizar cambios y movilizarse respecto a la forma de prestar los servicios públicos. Estas actuaciones deben abarcar algo más que el cambio de la tecnología y los procedimientos, también tiene que realizarse un cambio en la cultura organizativa y, además, también debe verse reformada la relación entre la Administración Pública, el ciudadano y los empleados públicos.

Los ciudadanos al hablarnos de Administración Electrónica únicamente entendemos por ella lo que vemos, que es la tramitación de los servicios públicos por internet, que podemos consultar cualquier cosa y comunicarnos con ella todos los días del año las veinticuatro horas del día sin tener que desplazarnos y poco más, pero esta evolución de la Administración va más allá, ya que este sistema implica que el trabajo se realice de una forma nueva y aborda los procesos internos de la Administración.

Las bases de la Administración electrónica son las siguientes:

- Simplificación de los procedimientos
- Incentivar que el ciudadano se ponga a través de medios electrónicos con la Administración por cualquier dispositivo y en cualquier momento del día.

---

<sup>23</sup> Barriuso Ruiz, C. (2007), *Administración electrónica*, Madrid, Dykinson. P. 23.



- Desarrollo de los distintos módulos comunes de la Administración Electrónica, como son: la sede electrónica, la firma electrónica, etc.
- Formación y preparación a los empleados públicos en las nuevas herramientas y en el modo de gestión para que la implantación de este sistema sea exitoso.

Por otro lado, la Administración electrónica actuará en:

- Interacción con el ciudadano.
- Interoperabilidad con otras Administraciones.
- Constancia de las actuaciones.

Por último, decir que la Administración electrónica ha supuesto tanto la modernización, como la mejora y la renovación de la Administración gracias al avance tecnológico de los sistemas de información y comunicación. Pero también cabe decir que no todo el mundo ha oído hablar ni sabe en qué consiste la Administración electrónica, y lo más preocupante, es que el número que la utiliza es escaso, es por ello que el objetivo que deben de perseguir es que la sociedad en general avance y se beneficie de su uso.

### **3.3. MARCO NORMATIVO.**

Aunque es la Administración electrónica en lo que interesa profundizar, no podemos centrarnos en el análisis de una Ley que ya no rige en nuestro ordenamiento como tal. Las normas que se crearon con la ley 11/2007 ahora se integran en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. La intención de esta Ley es la de dotar al ordenamiento jurídico de mayor coherencia y así cumplir con la mejora de la calidad que inspira el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA).

En primer lugar debemos matizar qué es y para qué se crea la CORA. La Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas fue creada por el Consejo de Ministros para la elaboración de un informe de medidas para la racionalización de estructuras, procedimientos y recursos. El número total de propuestas fue de 218, de las que 138 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas y 80 exclusivamente a la Administración General del Estado.

Como hemos dicho, la ley 40/2015 responde a las recomendaciones del Informe CORA. Lo que se pretende con ella es reformar el ordenamiento jurídico administrativo por razones de



coherencia normativa y política legislativa pero este no es su único fin, pues también persigue establecer un marco jurídico que impida la creación de órganos innecesarios o redundantes, es decir, que impida las duplicidades, y asegure la eficacia y eficiencia de los entes públicos.

Lejos de hacer un análisis exhaustivo de todo el articulado de esta nueva ley, es conveniente fijar la atención en lo que a administración electrónica respecta.

Ya en sus primeros preceptos, cuando se hace alusión a los principios generales del sector público, se recoge el funcionamiento electrónico de las Administraciones Públicas. Concretamente, se hace referencia a que éstas en sus relaciones entre ellas o con sus propios órganos emplearán los medios electrónicos. Con ello se pretende la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones que hayan adoptado. Por otro lado se prevé necesaria la protección de los datos personales y la prestación de servicios por parte de más de una Administración.

Un ejemplo de cómo la Administración adopta para su funcionamiento interno los medios tecnológicos lo encontramos en las sesiones de los órganos colegiados. Estas sesiones podrán celebrarse a distancia mediante medios electrónicos que permitan asegurar la identidad de los miembros, sus manifestaciones, y la intercomunicación. Entre las herramientas electrónicas que se permiten se encuentran el correo electrónico, las videoconferencias y las audioconferencias.

Respecto a los órganos colegiados resulta destacable también que la convocatoria de los mismos se hace preferentemente, siempre que no haya ningún impedimento, a través de medios electrónicos. Y son preferentes los medios electrónicos también para la expedición de certificaciones de acuerdos y para la recopilación de datos que se incluyen en las actas.

Lo que observamos aquí es el ahorro de costes que supone la modernización de la Administración, pues antes todos estos actos requerían de un soporte material. El papel imperaba en el pasado como medio de comunicación y también como medio de prueba. Ahora se prefieren los medios electrónicos, eso sí, siempre podrá seguir empleándose el medio convencional cuando por cualquier circunstancia la utilización de la electrónica no garantice una adecuada gestión.





Estas eran las primeras pinceladas que nos presenta la ley 40/2015 sobre el funcionamiento electrónico del Sector Público, pero el núcleo del tema que nos interesa lo encontramos en el Capítulo V del Título Preliminar.

En primer lugar, hay que tener claro el concepto de sede electrónica y portal de internet. La primera hace alusión a la dirección electrónica que se pone a disposición de los ciudadanos y cuya titularidad corresponde a una o varias Administraciones Públicas. Pero no son libres estas administraciones de la gestión de sus sedes electrónicas pues deben garantizarse una serie de principios (transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad, entre otros). Por su parte, el Portal de Internet consiste en *“el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”*<sup>24</sup>

Tanto la sede electrónica como el portal de internet, permiten al ciudadano acceder a una información que la Administración correspondiente brinda. Pero su principal función es la de proporcionar el acceso al ciudadano a los trámites disponibles electrónicamente. Además, permiten la elaboración de sugerencias y quejas, lo que permite la colaboración del ciudadano para ayudar a mejorar los servicios que se prestan.

Hablamos de medios electrónicos como los instrumentos que nos permiten la agilización de los procedimientos, estos procedimientos en muchos casos necesitan de la intervención de un empleado público pero hay otros casos en los que la Administración es automatizada. Esta automatización significa la gestión íntegramente a través de los medios electrónicos. Eso sí, aunque no exista intervención durante el proceso, sí que se necesita una intervención a priori, con una programación, y a posteriori, con una supervisión.

En este punto es conveniente indicar los mecanismos de los que dispone tanto el ciudadano como la Administración para identificarse digitalmente. Estos mecanismos se articulaban en

---

<sup>24</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Artículo 39.: “se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente”





la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos y son los siguientes:

Los ciudadanos podrán utilizar el DNI Electrónico, los sistemas de firma electrónica avanzada, incluyendo los que se basan en certificado electrónico reconocido u otros sistemas como claves concertadas en un registro previo o la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos.

Pero no queda a elección del interesado pues cada Administración, dentro de los procedimientos y actuaciones de su competencia, decide los certificados electrónicos que admite y los que no. Además si decidiera que se utilizaran otros sistemas distintos, como los últimos mencionados, deberá justificarlo.

Por su parte, la identificación de las administraciones públicas varía en función de cómo actúe la misma. En primer lugar, si la actuación es automatizada, la identificación se puede realizar mediante el sello electrónico, que debe estar basado en certificado electrónico. Y también se permite la utilización del Código Seguro de Verificación o CSV. Se trata de un código que permite copias auténticas de documentos que son electrónicos. Es decir, se trata de un código que está impreso en papel y que permite verificar la autenticidad del soporte material en el que se encuentra haciendo una comparación con el documento original en la sede electrónica.

En lo que a la Administración respecta no podemos olvidarnos de los empleados públicos, pues la Administración no se ha automatizado al completo, todavía el ser humano resulta imprescindible para la gestión de los servicios públicos, por muy moderno que se esté volviendo el Sector Público.

Pues bien, los empleados públicos disponen del DNI electrónico, al igual que el ciudadano, o del certificado de empleado público. En cualquier caso, la Administración determinará qué sistema utilizar en cada caso.

Finalmente, las sedes electrónicas de cada Administración deben utilizar tanto para identificarse como para garantizar las comunicaciones seguras, sistemas de firma basados en certificados de dispositivo seguro

Para concluir con este marco normativo, no podíamos olvidarnos del archivo electrónico de documentos.



Independientemente de la forma de gestión de los servicios, ya sea automatizada, semi-automatizada o personal, todos los documentos se almacenarán mediante medios electrónicos preferentemente.

Hay documentos electrónicos que puede contener actos administrativos que incidan sobre los derechos o intereses de los ciudadanos. En estos casos se conservan en soportes electrónicos, preferiblemente en el mismo formato a partir del cual se originó el documento o en otro que asegure su reproducción. También se prevé la posibilidad de mover los datos ahí recogidos a otros formatos o soportes que permitan ser manejados desde distintas aplicaciones.

Y, lo más importante, los medios electrónicos deben de contar con medidas de seguridad que protejan “*la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.*”<sup>25</sup> Para ello, en primer lugar, deben de respetar las normas referentes a la Protección de Datos (Ley Orgánica 15/1999). También deben asegurar, estos soportes o medios, la identificación de los usuarios y el control de accesos y la recuperación y conservación de los documentos, ello por si en un futuro la Administración los requiere.

#### **4. CONCLUSIONES.**

Para finalizar mi Trabajo de Fin de Grado, voy a hacer una valoración de lo más importante del contenido del mismo. Por lo tanto las conclusiones que he laborado son las siguientes:

1. Debido a la descentralización de nuestro Estado, y la gran cantidad de Administraciones Públicas que hay como consecuencia de esto, es inevitable que entre ellas surja un elevado número de relaciones, por lo que es necesario que estas relaciones estén reguladas, para así, evitar conflictos entre ellas.
2. Respecto al reparto de competencias para cada ámbito, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, deben actuar conforme a los límites de las competencias que le han sido asignadas, sin

---

<sup>25</sup> LRJSP. Artículo 45.: “Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados”



inferir en las competencias de otras Administraciones cuando estas competencias sean exclusivas.

3. La regulación de las competencias tiene un objetivo que destaca por encima del resto, que es, la elaboración de relaciones que permitan a eficiencia en la gestión administrativa, y también podemos destacar que, esta regulación debe ser útil para impedir el choque entre las distintas Administraciones Públicas.
4. En cuanto al principio de lealtad institucional, todas las Administraciones Públicas, independientemente al ámbito al que pertenezcan, han de ser leales a la hora de ejercer sus competencias, dejando al margen sus propios intereses.
5. También es de gran importancia la ayuda y apoyo mutuo entre la diversidad de Administraciones Públicas, es por ello por lo que todas tienen la obligación de ayudarse y apoyarse con el fin de alcanzar sus objetivos y fines programados en el menor tiempo posible.
6. Aludiendo ahora los mecanismos de cooperación o colaboración, pienso que son de gran importancia para las Administraciones Públicas, ya que si son bien utilizados pueden llegar a ser muy útiles, y las Administraciones que intervengan pueden alcanzar sus objetivos y fines de una manera más eficaz.
7. Para la reforma y modernización de la Administración nos hemos centrado en el impacto que ha ocasionado en la sociedad los avances tecnológicos de la información y comunicación, ya que la actuación de las Administraciones Públicas debe vincularse a la sociedad que la rodea.
8. Este cambio en la Administración supone para los ciudadanos una transformación en el concepto que se tenía y aún se sigue teniendo sobre la Administración Pública, dado que la percibimos y asociamos como un inconveniente burocrático, siendo el objetivo que la veamos como un organismo que presta servicios a la ciudadanía y nos ayuda en cierto modo a solucionar problemas.
9. Con la Administración electrónica, los procedimientos administrativos son más ágiles y la capacidad de los ciudadanos para desplazarse deja de ser un hándicap, y además, nos permite ahorrar tiempo. La implantación de la Administración electrónica también supone un ahorro económico para la sociedad.



10. De igual forma debemos tener en consideración a las personas que no disponen de la oportunidad para acceder a los recursos electrónicos o que no cuentan con la formación suficiente.
11. En cuanto a los ciudadanos que hacen uso de la Administración electrónica, deja mucho que desear, dado que el número que se beneficia de este sistema es bajo y, para nada acorde a la sociedad en la que vivimos, donde la tecnología cada vez está más avanzada. Es por esto por lo que se debe actuar para incentivar a los ciudadanos para que se familiaricen con la Administración electrónica.
12. Por último decir que la Administración tiene el deber de adaptarse a los nuevos tiempos, no solo para garantizar la eficacia y eficiencia, sino también para asegurar el mejor servicio al ciudadano sin dejar de garantizar sus derechos.



## 5. BIBLIOGRAFÍA.

- Arana García, E.; Bensusan Martín, M.P.; Castillo Blanco, F.A.; Jiménez Soto, I.; López Bustos, F.L.; López Muñoz, R.; Quesada Lumbreras, J.E.; Recuerda Girela, M.A. y Sánchez-Mesa Martínez, L.J. (2014) *Conceptos para el estudio del Derecho Administrativo I en el Grado*, Madrid, Tecnos.
- Barriuso Ruiz, C. (2007), *Administración electrónica*, Madrid, Dykinson.
- Gamero Casado, E. (2014), “Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación”. *Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- Larrea, E. (2008), “Reducir el papeleo: estrategias nacionales para la simplificación administrativa”, *Instituto Nacional de Administración Pública: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*, Madrid
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1998), “De la simplificación de la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, Madrid.
- Rodríguez Arana, J. (2002), “El proceso de modernización administrativa en las Comunidades Autónomas” *Informe Comunidades autónomas 2001*
- Sánchez Morón, M. (2012): “Derecho Administrativo”, *Parte General*, Tecnos, Madrid.
- Tornos Mas, J. (2000). “La simplificación procedimental en el ordenamiento español” *Revista de Administración Pública*, núm. 151, Barcelona.

## 6. LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y WEBGRAFÍA.

- La Constitución Española de 1978.
- Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de Bases de Régimen Local.
- Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.



- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios en el mercado interior” [COM (2004) 2 final, 2004/0001 (COD)]
- STC 103/1989, de 8 de Junio.
- STC 239/2002, de 11 de diciembre de 2002.
- STC 129/2010, de 29 de Noviembre.
- SSTS 22 y 23 de marzo de 2011 rec. 1845/2006 y 2672/2010.
- [http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html)
- [http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjA2MTtbLUouLM\\_DxbIwMDCwNzAwwQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-XbbgzUAAAA=WKE](http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAMtMSbF1jTAAAUMjA2MTtbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwwQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoA-XbbgzUAAAA=WKE)
- <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/entidadeslocales/CompetenciasEntidad.html>
- <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2>
- <http://firmaelectronica.gob.es/Home/Empresas/Identidad-Digital.html>