

Lourdes Máiz Carro

Directora General de Organización Administrativa, MAP

Aspectos destacados de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LOFAGE. II. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: SERVICIOS CENTRALES (TÍTULO II CAPÍTULO I). III. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL (TÍTULO II CAPÍTULO II). IV. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (TÍTULO III).

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LOFAGE

1. La LOFAGE se aprobó definitivamente por el Congreso el 31 de marzo de 1997, se publicó en el BOE el día 15 de abril y entrará en vigor el 5 de mayo de acuerdo con las previsiones del Código Civil. Este seminario es por tanto el primero que se celebra tras la publicación de la LOFAGE y muestra una vez más el interés de los organizadores por la Ley y su significado. Agradezco especialmente por ello la invitación a participar en este Seminario.

— La LOFAGE es el primer proyecto de ley que el actual Gobierno remitió a las Cortes (lo aprobó el 14 de junio de 1996 y se publicó en el Boletín del Congreso el 21 de junio de 1996).

— Existía un compromiso de reforma del sector público estatal que empezó a ponerse en marcha inmediatamente (Reales Decretos de mayo y agosto de 1996 sobre los Ministerios y actuaciones sobre la estructura de determinados Organismos Autónomos, con vistas a reducir niveles superiores de los mismos), pero la LOFAGE, entre otras razones justificativas, es el punto de partida para diversas actuaciones imprescindibles: reforma de la Administración Periférica, adecuación de los Organismos Públicos (OO.PP.), aplicación de los principios de profesionalización/funcionarización para los nombramientos que se efectúen una vez entrada en vigor la ley, etc.

— El Gobierno, y en concreto el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), está convencido de que esta ley debe tener vocación de permanencia, debe servir para que la Administración General del Estado (AGE) y sus OO.PP. ejecuten las políticas de Gobiernos de distinto signo. En consecuencia, es un paso más en un proceso de reforma que se ha intentado repetidas veces en los últimos años, por lo que era deseable el máximo consenso político sobre la misma. Precisamente por ello el MAP utilizó como base los trabajos elaborados en la anterior legislatura, introduciendo las modificaciones precisas, algunas de ellas de singular trascendencia como es la supresión de los Gobernadores Civiles.

2. Sobre la necesidad de esta ley se ha insistido en diversas ocasiones, pero es conveniente tenerlo presente porque las razones para elaborarla conectan con los objetivos perseguidos. La ley era imprescindible porque:

- La Administración General del Estado era la única Administración Pública que continuaba rigiéndose en parte por una normativa preconstitucional; como la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, si bien respecto de la primera continuarán en vigor determinados preceptos hasta que entre en vigor la Ley del Gobierno [disp. derogatoria, ap. 2.a)]. Del mismo modo, determinados preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958: racionalización de procedimientos, información al ciudadano, etc., conservarán su vigencia con rango reglamentario hasta que el MAP los modifique, de acuerdo con sus competencias establecidas por el artículo 66.

- El grado de desarrollo del Estado autonómico y la formulación del objetivo de la Administración única hacen necesaria una simplificación de las estructuras centrales y, sobre todo, una reforma en profundidad de la Administración periférica. Debe

recordarse que tanto en 1981 (RD sobre direcciones provinciales) como, sobre todo, la Ley del Proceso Autonómico de 1983 supusieron intentos frustrados de reorganización de la Administración periférica. Entre las causas del incumplimiento de aquellas normas deben destacarse:

1.º La tensión entre el diseño constitucional y el peso de la historia en relación con los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles, ambos cargos políticos sin relación jerárquica entre ellos. La figura del Gobernador Civil se ha ido modificando a la par que cambiaba la noción de orden público y de la tutela del Estado sobre la Administración Local. Por ello era preciso reforzar al Delegado del Gobierno en la línea constitucional y cambiar el perfil de la figura de ámbito provincial.

2.º El volumen y carga de gestión de los servicios periféricos que por aquellas fechas seguían dependiendo de la Administración del Estado, lo que los hacía inabarcables para los Delegados del Gobierno y Gobernadores Civiles e imposibilitaba una gestión integral en el territorio.

3.º Los servicios territoriales que realizan tareas con sustantividad propia requieren, por razones de eficacia, una particular conexión funcional con sus servicios centrales que, con frecuencia, los hacía difícilmente controlables por parte de sus Direcciones provinciales y más aún por los Delegados del Gobierno y Gobernadores. Estas circunstancias, sin duda de peso, han sido valoradas por el MAP en el enfoque de la reforma de la Administración Periférica para adecuarla a la LOFAGE, que ya está en marcha.

- La AGE debe hacer frente a tareas diferentes como consecuencia del Estado autonómico y la incorporación a la Unión Europea (menor gestión y probablemente concentrada en los Organismos Públicos, mayor coordinación y colaboración con las Comunidades Autónomas).

3. Si la ley era necesaria por las razones expuestas, puede deducirse que la Administración que ejecuta la ley ha de apoyarse en los principios formulados en la misma para generar una nueva «cultura» administrativa que haga posible, de acuerdo con la concepción de un Estado de Derecho, social y democrático:

- Que los aparatos administrativos sean capaces de desarrollar y ejecutar con agilidad y eficacia las políticas del Gobierno. La LOFAGE establece este criterio de funcionamiento [art. 3.2.a)] y en esta línea y por primera vez fija la distinción nítida entre el nivel político y el profesional (art. 6.2) y determina la respon-

sabilidad por la gestión [art. 3.2.d) con carácter general y 6.10 a) respecto de los directivos].

- Promover la consecución de niveles de calidad para el ciudadano en los servicios públicos que sigan siendo de su responsabilidad y favorecer la relación de los ciudadanos con los servicios administrativos [específicamente art. 4.1.b) y 4.2 y 3]. Conviene destacar al respecto la obligación de determinar las prestaciones que proporciona cada servicio y su contenido para conocimiento general, así como la obligación de establecer sus correspondientes estándares de calidad. Igualmente destacables son los criterios sobre organización de sus oficinas públicas para que auxilién e informen a los ciudadanos por cualquier medio y éstos puedan presentar reclamaciones, sin el carácter de recursos, sobre el funcionamiento de las oficinas; por último, es de reseñar la obligación de disponer de guías informativas a disposición del ciudadano sobre los procedimientos utilizados, servicios y prestaciones que son competencia de cada Ministerio y sus OO.PP.

- Utilizar nuevas técnicas de dirección y gestión para lograr lo anteriormente indicado: programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión de resultados [art. 3.c) y conexos, como el 12.2.b), 12.2.e), 14.2, 18.1.a), 19.1, 43.2, 51, 59].

- Alcanzar los objetivos propuestos de manera eficiente para contener el gasto, disminuir el déficit público y coadyuvar a la competitividad de nuestra economía [art. 3.2.b), 4.1.b), art. 31 para la Administración periférica].

- Para hacer operativos los mandatos constitucionales de eficacia y eficiencia, conecta los principios aplicables a la gestión (Título I) con los preceptos sobre estructura de la AGE y de los Organismos Públicos (art. 44).

4. El modelo diseñado por la ley presenta estos rasgos básicos.

- Completa la función constitucional del Gobierno: deslinde entre Gobierno y Administración y engarce de ambas funciones a través de los Ministros y Secretarios de Estado, que son los únicos órganos superiores. Esta ley es pues complementaria de la del Gobierno.

- Por primera vez se contempla en conjunto a la AGE y a los OO.PP. dependientes de ella (título III), hasta ahora con una regulación dispersa, porque hay una sola actividad administrativa aunque una y otros tengan personalidad diferente. Dentro de la AGE se incluyen los órganos centrales (título II capítulo I), los territoriales (título II capítulo II) y la Administración General del

Estado en el exterior (título II capítulo III). Todos ellos entran por consiguiente en el ámbito de aplicación de la LOFAGE.

- Encaja a la AGE en la nueva fase de desarrollo autonómico. El detallado capítulo II del título II, potencia a los Delegados del Gobierno, suprime los Gobernadores Civiles, crea la figura de los Subdelegados del Gobierno con un nuevo perfil, ordena simplificar y reorganizar los servicios territoriales de la AGE y sus OO.PP., etc.

- Encomienda a profesionales directivos el desarrollo y ejecución de los planes de actuación diseñados por el Gobierno y los órganos superiores de los Ministerios (art. 6, 8 y 10, y artículos concordantes). Los directivos son nombrados atendiendo a criterios de profesionalidad y experiencia, se aplica a su actuación la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada y están sujetos al control y evaluación del órgano superior o directivo competente.

Esta profesionalización, establecida con carácter general, se refuerza además con la exigencia de ser funcionario de carrera con titulación superior para casi todos los puestos directivos, con las especificaciones contenidas en los correspondientes artículos referidos a: Subsecretarios (art. 15.2), Secretarios Generales Técnicos (art. 17.3), Directores Generales —salvo excepción— (art. 18.2), Subdirectores Generales —que además serán funcionarios de la AGE como regla general— (art. 19.2) y Subdelegados del Gobierno (art. 29.1). Por su carácter de representantes del Gobierno, los Delegados del Gobierno tienen rango de Subsecretario (art. 6.3) pero pueden ser nombrados con criterios políticos y no se les exige la condición de funcionario de carrera (art. 22.3).

- Simplifica la tipología de los Organismos Públicos y los clasifica en Organismos Autónomos (título III capítulo II) y Entidades Públicas Empresariales (título III capítulo III); determina su carácter instrumental (art. 44.1) y exige que las características de la actividad encomendada justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional (art. 41); refuerza asimismo su dependencia del Ministerio de adscripción, al que corresponde la dirección estratégica, evaluación y control de eficacia y resultados (art. 43.2 y 3, y arts. 51 y 59).

Si bien se mantienen determinados Entes del artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria (LGP) con su régimen actual (diversas disposiciones adicionales), se establece con carácter general que, si en el futuro es preciso crear algún Ente con independencia funcional o una autonomía especial respecto de la AGE, la especificidad contenida en su ley de creación sólo

podrá referirse a los aspectos precisos para hacer efectiva su independencia o autonomía, y en lo demás (y en todo caso en los aspectos que la disposición adicional décima 2 concreta), se regirá por las normas de la LOFAGE sobre Organismos Públicos y las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que le sean de aplicación.

II. ALGUNOS APUNTES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: SERVICIOS CENTRALES (TÍTULO II CAPÍTULO I)

— Sin ánimo de agotar el tratamiento de la ley, pueden subrayarse algunos aspectos relativos a la AGE en su organización central y territorial.

1. Sintéticamente sus notas distintivas son, según el artículo 2:

- Constituye un conjunto de órganos dirigidos por el Gobierno y sometidos a la ley y al Derecho.

- Desarrolla funciones ejecutivas de carácter administrativo para alcanzar los objetivos fijados por el Gobierno, con vocación de servicio objetivo a los intereses generales.

Así pues, la AGE queda toda ella situada en el campo de lo público (en cuanto organización y en cuanto al ordenamiento por el que se rige) y también los Organismos Públicos dependientes: en su plenitud los Organismos Autónomos y en determinados aspectos las Entidades Públicas Empresariales. No obstante, respecto de estas últimas, la importancia que la LOFAGE otorga a sus estatutos y a su plan inicial de actuación, que deberán ser elevados al Gobierno junto con el anteproyecto de ley de creación (art. 61.2), refuerzan la voluntad de valorar la necesidad de su existencia y controlar pormenores de su organización y funcionamiento.

- Para la realización de sus actividades cuenta con personalidad jurídica única y se organiza jerárquicamente, los órganos superiores y directivos se ordenan conforme al artículo 11 y todos los demás órganos se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo (art. 6.6).

- Sus potestades y competencias determinan su capacidad de obrar.

- Sus órganos extienden su competencia a todo el territorio español, salvo cuando las normas aplicables la limiten expresamente a una parte del mismo.

2. El modelo de la organización central se sustenta en los siguientes criterios:

- La organización se configura sobre tres elementos: unidad, órgano y puesto de trabajo.

La LOFAGE determina los órganos administrativos por dos vías: el mandato legal respecto de los superiores y directivos, hasta el nivel de Subdirección General (art. 6); las funciones que desempeñen las unidades administrativas de rango inferior a los anteriores: bien porque sus funciones tengan efectos jurídicos frente a terceros, o bien porque su actuación tenga carácter preceptivo (art. 5.2).

Desde una perspectiva orgánico-funcional, las unidades administrativas son los elementos organizativos básicos y se crean, excepto cuando reúnan además la condición de órgano, a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo (art. 7).

- La Subsecretaría, la Secretaría General Técnica (dependiente de la anterior) y las Direcciones Generales como órganos que deben existir en todo caso.

- Pueden crearse Secretarías de Estado o, con carácter excepcional, Secretarías Generales, que agrupen Direcciones Generales para la gestión de un sector de actividad administrativa.

- Se destaca la importancia y el nuevo perfil de los servicios comunes ministeriales.

- Por debajo de las Subdirecciones Generales no existen órganos, a salvo de lo establecido en el artículo 5.2.

3. En cuanto a los órganos superiores (sección 2.^a del capítulo I) pueden destacarse algunas notas.

- Respecto de los Ministros, sus competencias se dividen en dos bloques: las que deben ejercer en todo caso (además de las atribuciones que les corresponden como miembros del Gobierno) contenidas en el artículo 12, y las específicamente recogidas como desconcentrables o delegables (art. 13).

Este doble bloque competencial persigue entre otras finalidades:

1.º Reforzar la capacidad de decisión del Ministro sobre la organización ministerial, incluyendo en el primer bloque la fijación de objetivos, la aprobación de planes de actuación y la asignación de los recursos necesarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias.

2.º Asignarle los instrumentos para evaluar el cumplimiento de los objetivos fijados, la realización de los planes de actuación

por parte de los órganos superiores y directivos y ejercer el control de eficacia respecto de la actuación de dichos órganos y de los Organismos Públicos dependientes (respecto de éstos ejercerá el control directo cuando los Organismos se adscriban al Ministerio a través del propio Ministro, y el control superior cuando se adscriban a otro órgano del Ministerio u Organismo Público, que serán los responsables inmediatos del control (art. 43.2 y 3).

3.º Ampliar las posibilidades del Ministro para desconcentrar o delegar competencias en Secretarios de Estado u órganos directivos para la gestión de medios, ponderando el nivel de autonomía con que deben contar en este terreno, como contrapartida de la responsabilidad sobre la gestión que éstos asumen. Para ello se establece diferenciadamente el segundo bloque de competencias del Ministro, establecidas en el artículo 13.

- En cuanto a los Secretarios de Estado, cuya regulación es la primera vez que se contiene en una ley, actúan en nombre propio o por delegación del Ministro en un sector de actividad administrativa y desarrollan las funciones propias de los órganos superiores ya aludidas, manteniendo asimismo relaciones con los órganos de las CC.AA. competentes en su sector (art. 14). Su nombramiento se remite a lo que establezca la Ley del Gobierno.

4. Conviene indicar respecto de los órganos directivos: por una parte, el carácter excepcional de los Secretarios Generales (art. 16.1) que, como indicábamos, en caso de existir no tienen necesariamente que ser nombrados entre funcionarios de carrera; por otra, el relevante papel que la LOFAGE atribuye a los Subsecretarios, en cuanto responsables máximos de los servicios comunes.

Junto a las funciones tradicionales de éstos cabe destacar como novedoso (arts. 15 y 20):

- La determinación de las funciones comunes con orientación a una nueva «cultura» de gestión, al servicio de los órganos superiores y directivos de línea, y no como un compartimento estanco del Ministerio.

- El apoyo que deben prestar a los órganos superiores en la planificación y el control de eficacia sobre los órganos directivos del Ministerio y los Organismos Públicos dependientes.

- Su misión de asistencia a los órganos de línea para que éstos puedan actuar con eficacia y, en particular, para la eficiente utilización de los medios y recursos que tales órganos tengan asignados.

- La gestión directa de las funciones comunes que el Ministro no haya desconcentrado o delegado y la coordinación de los órganos que ejercen las funciones comunes delegadas o desconcentradas.

- La relación exhaustiva de funciones comunes, incluyendo actividades de importancia creciente como las de sistemas de información y comunicación.

- La coordinación externa de los servicios comunes ministeriales por parte del MAP, el Ministerio de Economía y Hacienda y el Ministerio de Justicia, a cuyo efecto los servicios se organizan y funcionan en cada Ministerio de acuerdo con las disposiciones y directrices adoptadas por los Ministerios con competencia sobre las respectivas funciones comunes en toda la Administración General del Estado, sin perjuicio de que determinados órganos con competencia sobre algunos servicios comunes sigan dependiendo funcional o jerárquicamente de alguno de los referidos Ministerios.

III. ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: ORGANIZACIÓN TERRITORIAL (TÍTULO II CAPÍTULO II)

1. La transformación de la organización territorial de la AGE y sus OO.PP. constituye una de las claves para su adecuación al nuevo contexto que se produce como consecuencia del desarrollo del Título VIII de la Constitución.

Los problemas para realizar esta adecuación ya han sido apuntados al hablar de la necesidad de la Ley. En resumen podríamos efectuar el siguiente diagnóstico de la situación con la que se enfrenta el actual Gobierno:

- La ausencia de un modelo claro de articulación de la Administración periférica, tras el fracaso de las soluciones previstas en 1981 y 1983. A este respecto, dentro del principio básico de dirección por parte del Delegado del Gobierno, tanto su relación institucional con el Gobernador Civil (también figura política, que además dirige las FF y CC de Seguridad), como el enfoque de sus funciones respecto de los servicios periféricos (coordinador o gestor), no ha tenido una respuesta que despejara las dudas sobre el verdadero papel que corresponde al Delegado.

- Como reflejo de la ausencia en la práctica de un modelo global, se han producido multiplicidad de orientaciones en los

criterios organizativos que los Ministerios han ido adoptando sobre su organización territorial.

- Por otra parte, el proceso de transferencias de funciones y servicios a las CC.AA. no ha producido la necesaria reordenación de los servicios y simplificación de la organización periférica, por lo que muchos servicios perviven sin verdaderas funciones o con una organización y un personal que excede de los precisos para efectuar las tareas encomendadas.

- Por el contrario, como decíamos, los servicios con funciones sustantivas han desarrollado un modelo funcional que, apoyado en los modernos medios de comunicación, los conecta inmediatamente con sus correspondientes servicios centrales, escapando al control y dirección efectiva de los Directores territoriales o provinciales del Ministerio. Más difícil aún resultaba la coordinación y el control por parte de los Delegados y Gobernadores.

- La consecuencia de los factores que acaban de enunciarse es que la Administración periférica de la AGE es en la actualidad una organización multiforme y dispersa y, por tanto, difícilmente coordinable con las de las CC.AA. Esta situación ocasiona un doble perjuicio: no se produce la colaboración debida entre una y otra Administración y tampoco se ejerce, al nivel deseable, una función coordinadora de los propios servicios de la AGE que permita al Gobierno, a través del Delegado, conocer con precisión la situación existente en cada territorio para adoptar las medidas oportunas.

2. A la vista de lo anterior, los criterios orientadores de la LOFAGE y de las actuaciones que ya se están poniendo en práctica por el MAP pueden resumirse en los siguientes:

- Potenciación del Delegado como representante del Gobierno, tanto en su relación con los Ministerios (arts. 23 y 25), como con las CC.AA. [art. 22.2.b)] y en las relaciones de unos y otras [arts. 22.2.a), 24 y 27].

- Supresión de los Gobernadores Civiles y creación de la figura de los Subdelegados del Gobierno: profesionales funcionarios que apoyan al Delegado, que es su superior jerárquico y quien los nombra (art. 29.1).

- Simplificación de la estructura territorial de la AGE para evitar duplicidades innecesarias con los correspondientes servicios de las CC.AA., con la supresión de direcciones territoriales o provinciales de los Ministerios (art. 31 y disposición final segunda).

- Integración progresiva pero plena de servicios ministeriales en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, reestructuración de éstas y dependencia orgánica del MAP (arts. 26.2, 32 y 33).

- Dirección y supervisión de los servicios no integrados y colaboración que éstos deben prestar al Delegado (arts. 22.1, 23.1, 25.1, 28.1 y 35).

Resulta conveniente dar algunas pinceladas sobre cada uno de estos ejes de la transformación de la Administración periférica, y un mínimo apunte de las tareas que el MAP está desarrollando al respecto.

2.1. El Delegado del Gobierno.

— Su potenciación se produce, en primer lugar, porque el Delegado será el único representante del Gobierno (art. 22.1) y, por tanto, único cargo de responsabilidad política, por lo que concentra las competencias de dirección de la AGE y de interlocución con las CC.AA., evitándose así posibles entrecruzamientos con otras figuras de calado político.

Valga decir, a título de ejemplo, que el Delegado asume, según la LOFAGE, todas las competencias de los Gobernadores Civiles, salvo el reparto con el Subdelegado de las competencias sancionadoras (disposición adicional 4.^a).

— El Delegado es nombrado a propuesta del Presidente del Gobierno y depende de la Presidencia para reforzar su figura. Su relación inmediata es con el MAP, lo que resulta lógico puesto que el MAP es el Ministerio horizontal responsable de la relación con las Comunidades Autónomas y de la reorganización y simplificación de la AGE, dos tareas esenciales del Delegado. Es también lógico que el Ministerio del Interior le imparta las necesarias instrucciones en materia de libertades y seguridad ciudadana. Por lo que respecta a los otros Ministerios, si el Delegado va a dirigir sus servicios integrados o a coordinar efectivamente sus servicios territoriales no integrados, parece normal, e incluso imprescindible, que como contrapartida le impartan instrucciones en sus respectivos ámbitos. El artículo 22.1 y los artículos 23 y 25 son, pues, caras de una misma moneda, que aseguran la coordinación de las actuaciones de la AGE en el territorio. El Delegado es, por lo tanto, el verdadero órgano periférico de los servicios integrados.

El Delegado dirige efectivamente los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y en las provincias que no sean sede de la Delegación

ejerce esta función a través de los Subdelegados, que actúan bajo su dirección y supervisión (art. 29.3).

— El Delegado formula a los Ministerios propuestas sobre los objetivos contenidos en los planes y programas de sus servicios territoriales y les informa regularmente sobre la gestión desarrollada por tales servicios (art. 23.2). Con carácter anual, el Delegado hace balance general sobre la gestión de los servicios de la AGE, evalúa y formula propuestas y las eleva al Gobierno a través del MAP (art. 23.4). En esta tarea puede resultar de gran utilidad la Comisión Territorial (art. 28), en la que, además de los Subdelegados, estarán presentes los titulares de los órganos y servicios no integrados que el Delegado considere oportuno.

— En cuanto a la cooperación con las CC.AA., el Delegado no sólo participa en las Comisiones Mixtas de transferencia y las bilaterales de cooperación, sino en los otros órganos de cooperación de naturaleza similar; promueve la celebración de convenios de colaboración y otros mecanismos de cooperación y participa en el seguimiento de ejecución y cumplimiento de los mismos (art. 27). Promueve específicamente, según el artículo 24.2, mecanismos de colaboración en un tema de importancia práctica como es la información a los ciudadanos sobre la prestación de servicios públicos (p. ej. ventanilla única).

— Puesto que va a ejercer muchas más competencias y debe, al tiempo, desarrollar una función política, resulta fundamental el diseño que la Ley hace del Subdelegado; colaborador técnico cualificado, que existirá incluso en la provincia sede del Delegado (donde, normalmente, hay mayor carga de trabajo), excepto en las CC.AA. uniprovinciales (art. 29.1).

2.2. Subdelegados del Gobierno.

— Ya se han apuntado algunas notas al tratar del Delegado, pero conviene insistir en el nuevo perfil de la figura, como una de las claves para reorganizar la periferia de la AGE. Es un Subdirector General, funcionario de carrera de cualquiera de las Administraciones Públicas, nombrado por resolución del Delegado, que es su superior jerárquico, por el procedimiento de libre designación.

— Fundamentalmente, el Subdelegado es un colaborador del Delegado en todo lo que éste precise, aspecto muy importante a la vista de la integración de servicios periféricos de los Ministerios en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Tal configuración de los Subdelegados tiene fiel reflejo en las funciones y en el modo de desarrollarlas que establece el artículo 29.2. Este perfil posibilita además que el Delegado pueda

delegarles competencias en todo aquello que facilite la gestión, sin riesgo de interferencias entre uno y otro.

La peculiaridad de sus funciones aconseja que, aun siendo funcionarios profesionales, queden en situación de servicios especiales (disposición adicional 3.^a en relación con el art. 29 de la Ley 30/1984).

2.3. Simplificación de la estructura territorial de la AGE.

— Con carácter inmediato se suprimirán las Direcciones territoriales y provinciales de los servicios que se integren en las Delegaciones del Gobierno. Se excluye expresamente de la integración a las Delegaciones del Ministerio de Defensa (Disposición adicional primera 2).

— En la segunda fase de integración de servicios decidida por el Gobierno, se irán suprimiendo las direcciones territoriales de los servicios que se integren.

— Con carácter general y permanente, los artículos 25 y 31 obligan a los Ministerios, a propuesta de los Delegados o previa consulta a los mismos, a suprimir, refundir o reestructurar los órganos territoriales cuya subsistencia resulte innecesaria a la vista de las competencias transferidas o delegadas a las CC.AA. o, cuando proceda, a las Corporaciones locales.

2.4. Integración plena de servicios en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, reestructuración de éstas y dependencia orgánica del MAP.

— El principio general de integración lo formula el artículo 33.1, en el que se fijan las excepciones: la singularidad de las funciones o el volumen de gestión de los órganos y servicios territoriales de los Ministerios u OO.PP. En este apartado deben incluirse los grandes servicios públicos que ha de seguir prestando el Estado a través de Organismos Públicos de gran carga de gestión y un gran volumen de empleados.

— La integración es plena y el Delegado ejerce las competencias propias de los Ministerios en el territorio y gestiona los recursos asignados a los servicios integrados (art. 26.2). En la práctica, ello supone la incorporación de los puestos de trabajo de los servicios integrados en las RPT de las Delegaciones y Subdelegaciones y la gestión del personal por la Delegación y el MAP, asegurando la participación de los Ministerios afectados en las decisiones relevantes (por ejemplo, nombramiento de puestos de libre designación). Supone también el traspaso de las dotaciones presupuestarias precisas para su funcionamiento y el ejercicio de sus competencias, y debe ir acompañado de los bienes

que utilizan los servicios periféricos afectados (inmuebles, equipos informáticos, vehículos, etc.).

— Precisamente por la envergadura de la operación, los servicios afectados se irán integrando progresivamente. Los que presenten menor dificultad en 1997, mediante el RD previsto en la disposición final segunda, en un plazo máximo de seis meses. La segunda fase se iniciará en 1998 y afectará a servicios más complejos respecto de los cuales sea preciso establecer, por ejemplo, mecanismos especiales de relación con sus servicios centrales para que actúen integrados pero con la máxima eficacia.

— Las Delegaciones del Gobierno pasarán a depender del MAP, a partir del momento de aprobación del Real Decreto citado (disposición transitoria segunda 3), lo que supondrá para nuestro Ministerio un incremento notable de la carga de trabajo. Las Subdelegaciones se configuran como órganos provinciales de la Delegación (para reforzar el papel del Delegado aunque los servicios se integren en las Subdelegaciones). Las Delegaciones deberán contar con un órgano de servicios comunes para los servicios integrados y los propios de la Delegación, y unas áreas funcionales, a determinar en el Real Decreto, en cada una de las cuales, por razones de economía organizativa, podrán integrarse servicios de varios Ministerios (art. 32).

La previsión del MAP es que las nuevas Relaciones de Puestos de Trabajo de las Delegaciones con los servicios integrados se aprueben antes de fin de 1997.

2.5. Dirección de los servicios no integrados.

— Además de lo que se ha apuntado anteriormente, el artículo 35 señala que los titulares de los servicios no integrados estarán especialmente obligados a prestar toda la colaboración que precisen los Delegados y Subdelegados para facilitar la dirección efectiva del funcionamiento de los servicios.

— Esta colaboración podrá prestarse directamente (para lo cual es fundamental el perfil profesional de la figura del Subdelegado) o en el seno de la Comisión Territorial de asistencia al Delegado, a la que normalmente el Delegado considerará oportuno que asistan los Directores de Servicios no integrados (art. 28). Debe tenerse en cuenta que para reforzar el papel del Delegado sobre estos servicios, debe informar el nombramiento de los titulares de los órganos territoriales de la AGE y los OO.PP. de ámbito autonómico y provincial no integrados (art. 23.1).

— Puesto que la razón fundamental para no integrar servicios es conseguir la máxima agilidad y eficacia en su funcionamiento,

y teniendo en cuenta lo anteriormente dicho sobre la tradicional dificultad de coordinación por parte de las Direcciones territoriales y provinciales ministeriales, la LOFAGE establece (art. 33.1) que tales servicios sigan dependiendo directamente de los órganos centrales correspondientes (del Ministerio o del Organismo Público), con los cuales mantendrán relación los Delegados y Subdelegados del Gobierno. Estos servicios se organizarán atendiendo al mejor cumplimiento de sus fines y la naturaleza de sus funciones, en el ámbito territorial idóneo, que será establecido por la norma que determine su organización (art. 34.1).

IV. LOS ORGANISMOS PÚBLICOS (TÍTULO III)

1. En este terreno, la LOFAGE aporta tres grandes novedades respecto de la situación actual:

— Reconduce la gran variedad organizativa y funcional de la Administración Institucional existente hoy día a dos modelos: Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales (con la salvedad de los Entes del art. 6.5 LGP a los que la LOFAGE respeta su régimen jurídico actual).

— Ordena y sistematiza (aunque sea mediante remisión a otras leyes) el régimen jurídico aplicable a los Organismos Públicos.

— Refuerza los mecanismos de control, tanto en el momento mismo de la creación como posterior, por parte del Gobierno, del Ministerio de adscripción y de los Ministerios horizontales.

2. La LOFAGE deja claro el papel instrumental de los Organismos Públicos respecto de los fines y objetivos que tengan asignados (art. 44.1), puesto que se pretende desarrollar a través suyo actividades reservadas a la AGE (art. 2.3) cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional (art. 41).

— Los Organismos Autónomos se rigen por el Derecho Administrativo ya que ejecutan programas específicos de la actividad de un Ministerio (art. 45.1). Es decir, podrían ser desarrolladas por el Departamento las actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos que se encomiendan al Organismo Autónomo, pero razones de agilidad y eficacia aconsejan que sean ejecutadas con descentralización funcional.

Por contra, las Entidades Públicas Empresariales realizan actividades prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación (art. 53.1). Por ello se rigen por el Derecho privado pero, en la medida en que desarrollan actividades reservadas a la AGE, la formación de la voluntad de sus órganos, el ejercicio de potestades administrativas (que sólo podrán ser ejercidas por los órganos a los que los estatutos asignen expresamente esta facultad), así como los aspectos específicamente regulados por la LOFAGE, la LGP o sus estatutos, se regirán por el Derecho Administrativo (arts. 53.2 y 54.1).

— Aparte de lo que acaba de indicarse, la LOFAGE extrae otras consecuencias de la diferenciación entre Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales.

- En cuanto a los recursos económicos de los Organismos Autónomos para el desarrollo de sus funciones, aunque pueden disponer de los ingresos propios que estén autorizados a obtener, se financiarán fundamentalmente de las dotaciones que puedan percibir a través de los Presupuestos Generales del Estado (arts. 45.2 y 65.1.)

Por el contrario, las Entidades Públicas Empresariales deberán financiarse con los ingresos que se deriven de sus operaciones, los productos y rentas de su patrimonio, los ingresos ordinarios y extraordinarios que estén autorizadas a percibir, pero sólo excepcionalmente, cuando así lo prevea la Ley de creación, podrán financiarse con consignaciones presupuestarias, transferencias corrientes o de capital de las Administraciones o Entidades públicas, o donaciones públicas o privadas (art. 65.2).

- El personal de los Organismos Autónomos será funcionario o laboral en los mismos términos que los establecidos para la AGE (art. 47.1). No obstante, las especificidades de su actuación, que justifican su creación, posibilitan que la Ley de creación pueda establecer peculiaridades del régimen de personal (art. 47.3).

Por el contrario, el personal de las Entidades Públicas Empresariales se rige por el Derecho Laboral. No obstante, podrán tener funcionarios puesto que desarrollan actividades públicas y pueden ejercer potestades. En todo caso, sus directivos deben ser nombrados de acuerdo con los criterios establecidos por la LOFAGE para los directivos públicos y el resto del personal será seleccionado mediante convocatoria pública basada en los principios de igualdad de mérito y capacidad (art. 55.1 y 2).

- Las diferencias en cuanto a régimen presupuestario, económico financiero, de contabilidad, intervención y control financiero, serán las establecidas por la Ley General Presupuestaria (arts. 50 y 58).

- El régimen patrimonial, detalladamente regulado para los Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales (arts. 48 y 56), es semejante para ambos tipos de Organismos, a diferencia de lo que viene ocurriendo en la actualidad, si bien en cuanto al destino de los bienes del patrimonio propio que resulten innecesarios para el cumplimiento de sus fines y, en general, el régimen de gestión de dichos bienes, se estará a lo que digan sus normas de creación o adecuación al modelo de la LOFAGE (arts. 48.1 y 2 y 56.2).

— Como indicaba al principio, los instrumentos para evaluar la necesidad de crear nuevos Organismos Públicos son los estatutos y el plan inicial de actuación. La propuesta de estatutos, a los que se reserva un importante papel para regular la organización y funcionamiento de los Organismos Públicos, deberá ser elevada al Gobierno junto con el anteproyecto de ley de creación para que el Gobierno examine, previamente a la remisión a las Cortes del proyecto de ley, el régimen aplicable a cada Organismo. Además, los estatutos deberán ser aprobados y publicados con carácter previo a la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo Público (arts. 61.2 y 62.3).

Por su parte, el plan inicial de actuación, cuyo contenido se determinará reglamentariamente, deberá contar con el informe favorable del MAP y el MEH y, en todo caso, deberá especificar los objetivos que el Organismo debe alcanzar y los recursos humanos, financieros y materiales que son precisos para su funcionamiento (art. 62.2).

— Este control previo se completará *a posteriori* con el control de eficacia del Ministerio de adscripción sobre el grado de cumplimiento de objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados, además de los controles establecidos por la LGP (arts. 51 y 59).

— La LOFAGE refuerza igualmente el control del MAP sobre el personal de los Organismos Autónomos (art. 47.4) y del MAP y el MEH sobre el personal de las Entidades Públicas Empresariales (art. 55.3 y 4).

3. A la vista de la modificación introducida por la LOFAGE en el panorama de la Administración Institucional, adquieren relevancia los preceptos relativos a la modificación, refundición y extinción de Organismos Públicos.

— La disposición transitoria tercera prevé la adecuación al modelo de la Ley de los Organismos Públicos existentes en la actualidad. Dicha adecuación afectará a los Organismos Autónomos (administrativos o comerciales), a los Entes del artículo 6.1.b) de la LGP [los Entes del art. 6.1.a) LGP —Sociedades Mercantiles— quedan excluidas de la LOFAGE, salvo la referencia de la disposición adicional 12.^a, que les prohíbe disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública], y a los Entes del artículo 6.5 LGP a los que la LOFAGE no mantiene su régimen actual en las disposiciones adicionales.

Esta adecuación deberá llevarse a cabo en el plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de la LOFAGE, y se realizará mediante Real Decreto o Ley, de acuerdo con las prescripciones contenidas al respecto en la disposición transitoria tercera 2.

Con carácter general, el artículo 63 regula la modificación y refundición de Organismos Públicos, siendo destacable la previsión de los supuestos en que pueden llevarse a cabo por Real Decreto, aunque supongan modificación de la ley de creación. En cuanto a la extinción, la LOFAGE se adecua al Estado autonómico y prescribe, como uno de los supuestos, el que la totalidad de los fines de un Organismo sean asumidos por las CC.AA. [art. 64.1.b)].

— Para finalizar esta exposición, quiero expresar mi convicción de que las posibilidades de la ley, su virtualidad, están en el germen de cambio de la organización y el funcionamiento de la Administración que sus preceptos contienen. Estoy igualmente segura del valor de las aportaciones de este Seminario para la elaboración de las normas de desarrollo de la LOFAGE, que abordaremos en un futuro próximo, tanto de los principios contenidos en el Título I, como en la adecuación organizativa de la AGE al modelo autonómico, apoyado cada día más en la colaboración con las otras Administraciones Públicas territoriales, con el objetivo último de prestar un mejor servicio a los ciudadanos.