

# Los organismos públicos

JORDI SEVILLA

La mayor parte de las reformas administrativas sobre los servicios públicos impulsadas durante los últimos años han gravitado sobre dos ejes: la eficiencia en la gestión de los recursos utilizados y el control democrático, como explica el autor, que aporta su experiencia en este sentido, como exministro de Administraciones Públicas.

---



Ministerio de Administraciones Públicas.

Foto: © Wikipedia.

La manera de organizar la prestación de los servicios públicos debe hacerse respetando, al menos, dos principios fundamentales: eficiencia en la gestión de los recursos utilizados y control democrático. Sobre esos vectores han girado la mayor parte de las reformas administrativas impulsadas en los últimos años sobre la materia, con dos elementos en común: primero, todas han intentado «huir» del derecho administrativo, por considerarlo excesivamente rígido y lento para una adecuada gestión de las cosas.

Segundo, la utilización para estos nuevos entes de una regulación más próxima a la del sector privado ha permitido focalizar en una tarea específica a cada nuevo organismo público creado, encargándole unos objetivos concretos, medibles y, por tanto, más fácilmente controlables que las definiciones genéricas que suelen definir a los ministerios.

El caso más evidente es el de los contratos programa en los que la financiación recibida por el organismo queda vinculada al cumplimiento de los objetivos definidos.

Así, se supone que definir un objetivo medible y dotar a los responsables del organismo de un margen mayor de maniobra que el disponible en el derecho administrativo, en asuntos como la contratación con terceros o las relaciones laborales, mejorará la eficacia en la prestación de dicho servicio, así como el control una vez se compare los resultados con los objetivos marcados. Esa fue, al menos, mi intención cuando impulsé, como ministro de Administraciones Públicas, la aprobación de la Ley de Agencias en 2006.

En la misma, favoreciendo la autonomía y la flexibilidad en la gestión, se pedía establecer fines claros, responsabilidad de los gestores en función de los resultados, control de eficacia, y no solo de legalidad, como suele ser frecuente en el sector público estándar, y una evaluación permanente sobre la gestión y el impacto de las políticas encargadas al nuevo organismo. A la vez, se buscaba ordenar el profuso marco legal que define cada uno de los diferentes organismos existentes: entes públicos, agencias solo de nombre, organismos autónomos, etc.

#### AUTONOMÍA BLINDADA

La intención quedaba reforzada por la constitución de la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, que tuve el honor de crear en enero de 2007, y que terminaba de redondear una ambiciosa reforma de los organismos públicos emprendida en aquellos años para dotar de herramien-

tas concretas que mejoraran la eficiencia en la prestación de determinados servicios públicos; dejando el control democrático de los mismos a su dependencia orgánica de un ministerio de tutela, encargado de marcar los objetivos y de evaluar su cumplimiento, dando cuentas de todo ello al Parlamento.

**Las reformas administrativas han intentado «huir» del derecho administrativo, por considerarlo excesivamente rígido y lento para una adecuada gestión de las cosas**

---

En paralelo, y de la mano de un cierto liberalismo anglosajón, se fue imponiendo otro modelo de organismos públicos que organizaban de manera distinta la asunción de determinadas competencias: los organismos independientes, cuya autonomía frente al poder político del momento quedaba blindada. Más o menos. A estos organismos se les asignaba el cumplimiento de una tarea pública importante y el Gobierno se comprometía legalmente a no interferir en su manera de gestionarla. A veces, hasta quedaban al margen del Parlamento y, con ello, del control democrático. El caso primigenio fueron los bancos centrales y, de manera especial, el Banco Central Europeo, cuya autonomía quedó establecida en el propio Tratado de Maastricht: se le encarga una función pública, controlar la inflación dentro de unos márgenes y se le permite que utilice (casi) con total autonomía los instrumentos de la política monetaria como estime oportuno para conseguirlo.

Recuerdo tres anécdotas cuando se discutió este importante asunto en las negociaciones del tratado que dio lugar a la Unión Económica y Monetaria. La primera es

que en ese momento, salvo EE.UU. y Alemania aún con diferencias entre ellas, no había ningún otro país del mundo que tuviera un banco central independiente. La segunda es que no existía evidencia empírica internacional consensuada que avalara una correlación significativa entre independencia del banco central y control de la inflación.

La tercera, como muestra de las resistencias que esta medida generaba entre los responsables políticos europeos, recuerdo la pregunta que hizo el entonces presidente del Gobierno español, Felipe González, como portavoz de quienes no acababan de entender el sentido de una reforma como esa. Dijo algo así: es decir, que los presidentes de gobierno y los ministros debemos rendir cuentas de nuestras decisiones económicas en el Parlamento de forma habitual y ante los ciudadanos cada cuatro años en las elecciones, y ahora vamos a nombrar a un presidente del banco central que dispone de la mitad de los instrumentos de la política económica y que no rinde cuentas ni ante el Parlamento (no le pueden destituir), ni ante los ciudadanos, ¿es eso?

Y sí, era y es eso. Porque las primeras propuestas académicas defendiendo la independencia de los bancos centrales explicitaban una profunda desconfianza respecto a los políticos y a su proceso de toma de decisiones en una democracia. En el fondo, el argumento en favor de la independencia era: la política monetaria es algo demasiado importante como para dejárselo en manos a unos políticos considerados irresponsables e incapaces de hacer frente a presiones de sus votantes.

Ese origen introdujo, desde el principio, un sesgo escasamente democrático en la teoría de los organismos públicos independientes, que se fue generalizando conforme aparecieron otros organismos independientes para regular la competencia, los mercados o

**Las primeras propuestas académicas defendiendo la independencia de los bancos centrales explicitaban una profunda desconfianza respecto a los políticos**

---

algunos sectores como el energético. La idea era que sacrificar el control democrático y blindar el puesto de los que adoptan las decisiones les hacía ganar independencia de criterio frente a la presión de los grupos de interés y, con ello, se obtenía más eficiencia y equidad en las decisiones y un mayor beneficio colectivo.

Todavía estamos discutiendo si entregar a expertos independientes la toma de decisiones sobre asuntos públicos importantes es mejor; y de ser así, si son tan independientes, sobre todo en países como el nuestro donde no siempre el criterio exclusivo de nombramiento de consejeros en estos organismos tan poderosos se hace en función del mérito y la capacidad acreditados, al margen de la colonización partidista. Y ahí lo dejo.

#### PIEZA VERTEBRAL

Las administraciones públicas son fábrica de derechos, garantía de libertades y proveedoras de servicios colectivos que representan casi el 50% del PIB. Pieza vertebral, por tanto, de una convivencia social armónica. Por ello, su funcionamiento adecuado nos debe importar a todos.

**Las administraciones públicas son fábrica de derechos, garantía de libertades y proveedoras de servicios colectivos que suponen casi el 50% del PIB**

---

Empezando por una correcta estructuración en sus tres niveles: el político, representado por el Gobierno que les dirige y su control parlamentario; los ministerios como reguladores y supervisores; y las agencias u otro tipo de organismos públi-

cos encargados de gestionar recursos públicos en el marco de la regulación y sometidos al control político.

Por poner un ejemplo claro: el ministro de Cultura marca unos objetivos de política cultural en el marco del programa del Gobierno y en función del Parlamento; el ministerio de Cultura que debe transformar esos objetivos en medidas, reglas, presupuestos y actuaciones concretas coordinadas, en su caso, con las comunidades autónomas o con las fundaciones privadas; y un organismo autónomo encargado, por ejemplo, de la gestión dentro de esos parámetros del Museo del Prado. Los principios y procedimientos de funcionamiento y de control a los que debe someterse cada uno de los tres niveles son diferentes y, a pesar de que tengan relación evidente, conviene no confundirlos.

Si aceptamos que una parte de la regulación y de la supervisión de determinadas políticas o de sectores económicos o sociales concretos deben sacarse de este circuito para encargarse a organismos independientes, como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado y de la Competencia, hay que asegurar que su justificación es sólida por criterios de mayor garantía para los intere-

ses colectivos. Y, en todo caso, si la razón de ser de su excepcionalidad es asegurar una menor dependencia del ciclo político y, con ello, una capacidad técnica de decisión imparcial superior a la que se le supone a los políticos e, incluso, a los funcionarios, hay que asegurar que el procedimiento de nombramiento de los responsables está alineada con ese principio; y, sobre todo, que se establecen procedimientos adecuados de rendición de cuentas para asegurar que son organismos que ejercen el poder que se les ha atribuido de manera independiente, sí, pero no arbitraria.

Instrumentos que incentiven la eficacia y mecanismos adecuados de rendición de cuentas (no solo de legalidad) son las dos herramientas claves para mejorar el funcionamiento de los organismos públicos en una democracia. ■

**Jordi Sevilla** es Técnico Comercial y Economista del Estado. Ha sido ministro de Administraciones Públicas. Presidente del Consejo Social de UNIR.



# 173 autores

## Astrid Barrio

PROFESORA DE CIENCIA POLÍTICA EN LA  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

## Carles Campuzano

MIEMBRO DEL PARTIDO DEMÓCRATA  
EUROPEO CATALÁN (PDeCAT). DIPUTADO EN  
EL CONGRESO ENTRE 1996 Y 2019

## Elena Costas

DOCTORA EN ECONOMÍA. SOCIA FUNDADORA  
DE KSNET Y PROFESORA DE ESADE

## Juan Manuel Eguiagaray

EXMINISTRO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
E INDUSTRIA Y ENERGÍA. EXDIRECTOR DE LA  
FUNDACIÓN ALTERNATIVAS

## José Fernández Albertos

INVESTIGADOR PERMANENTE EN EL  
INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES  
PÚBLICOS (CSIC)

## Amuitz Garmendia Madariaga

PROFESORA DE CIENCIAS POLÍTICAS EN EL  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS SOCIALES DE  
LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

## Felipe González

PRESIDENTE DEL GOBIERNO ENTRE 1982  
Y 1996

## Jorge Lago

SOCIÓLOGO, EDITOR Y PROFESOR. HA SIDO  
MIEMBRO DEL CONSEJO CIUDADANO DE  
PODEMOS DESDE 2015 A 2019

## Víctor Lapuente

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA EN LA  
UNIVERSIDAD DE GOTEMBURGO Y PROFESOR  
DE ESADE

## Dulce Manzano

PROFESORA DE SOCIOLOGÍA DE LA  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

## Rocío Martínez-Sampere

DIRECTORA DE LA FUNDACIÓN FELIPE  
GONZÁLEZ

## Joan Navarro

SOCIÓLOGO. COFUNDADOR DEL FORO  
+DEMOCRACIA.

## Elisa de la Nuez

ABOGADA DEL ESTADO. SECRETARIA  
GENERAL DE LA FUNDACIÓN HAY DERECHO

## Alberto Penadés

PROFESOR DE SOCIOLOGÍA EN LA  
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

## Josep Maria Reniu

PROFESOR TITULAR DE CIENCIA POLÍTICA  
Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA  
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

## Juan Rodríguez Teruel

PROFESOR DE CIENCIA POLÍTICA EN LA  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

## Alberto Ruiz-Gallardón

ABOGADO. EXMINISTRO DE JUSTICIA

## Jordi Sevilla

TÉCNICO COMERCIAL Y ECONOMISTA  
DEL ESTADO. EXMINISTRO DE  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. PRESIDENTE  
DEL CONSEJO SOCIAL DE UNIR

# Nueva Revista

DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE

FUNDADA POR Antonio Fontán

PRESIDENTE Eugenio Fontán Oñate

EDITOR Miguel Ángel Garrido Gallardo

EDITOR ADJUNTO Miguel Ángel Gozalo

DIRECTOR Juan Carlos Laviana

## CONSEJO EDITORIAL

Sucre Alcalá, Carlos Aragonés, José M. de Areilza Carvajal, Gaspar Atienza, Manuel Barranco Mateos, José María Beneyto, Juan Bolás, Francisco Cabrillo, María José Canel, Pilar del Castillo, Miguel Ángel Cortés Martín, José Manuel Cruz Valdovinos, Luis Alberto de Cuenca, José de la Cuesta Rute, Álvaro Delgado-Gal, Miguel Durán Pastor, Nazareth Echert, Gabriel Elorriaga Pisarik, Javier Fernández del Moral, José M<sup>a</sup> Fluxá Ceva, Manuel Fontán del Junco, Antonio Fontán Meana, Gregorio Fraile Bartolomé, Javier Gomá Lanzón, Rafael Gómez López-Egea, José Luis González Quirós, Guillermo Gortázar, Miguel Ángel Gozalo, Jesús Huerta de Soto, José-Vicente de Juan, Javier Junceda, Alfonso López Perona, Rafael Llano, Isabel Martínez-Cubells, Julio Martínez Mesanza, Carlos Mayor Oreja, José M<sup>a</sup> Michavila, José Antonio Millán Alba, Diego Mora-Figueroa, Arturo Moreno Garcerán, Eugenio Nasarre, Luis Núñez Ladevéze, Andrés Ollero Tassara, Julio Pascual, Alfredo Pérez de Armiñán, Rafael Puyol, Dámaso Rico, Emilio del Río, Jaime Rodríguez-Arana, Rafael Rubio de Urquía, Alberto Ruiz-Gallardón, Felipe Santos, Antxón Sarasqueta, Ángel Sierra de Cózar, Jaime Siles, Marqués de Tamarón, Baudilio Tomé Muguruza, Jesús Trillo-Figueroa, José M<sup>a</sup> Vázquez García-Peñuela, Ignacio Vicens y Hualde y Gustavo Villapalos.

ADJUNTA A DIRECCIÓN Pilar Soldevilla Fragero

## COORDINADORES EDITORIALES

Alfonso Basallo, José Manuel Grau Navarro, Enrique García-Máiquez.

## NUEVA REVISTA EN AMÉRICA. DELEGADOS

ARGENTINA. MARTÍN ORDUNA  
CENTROAMÉRICA. FEDERICO HERNÁNDEZ  
AGUILAR Y JAVIER BOLAÑOS TELLECHEA  
CHILE. ALEJANDRO SAN FRANCISCO  
COLOMBIA. CARMEN MILLÁN  
EEUU. MANUEL MUÑIZ  
MÉXICO. AURELIO GONZÁLEZ  
PERÚ. JOSÉ DE LA PUENTE BRUNKE  
PUERTO RICO. JOSÉ LUIS VEGA  
URUGUAY. FERNANDO AGUERRE  
VENEZUELA. RAFAEL ARRÁIZ LUCCA

REDACCIÓN, ADMINISTRACIÓN Y PUBLICIDAD

**NUEVA REVISTA DE POLÍTICA, CULTURA Y ARTE**

Almansa, 101. 28040 Madrid

EDITA Funciva Ediciones S.L.

DISEÑO DE CUBIERTA UNIR\_GEN

## DISTRIBUCIÓN

SGEL Quioscos y tiendas de prensa - Tel: 91 657 69 00

LIBROMARES Librerías - Tel: 91 354 16 71

IMPRENTA Y MAQUETACIÓN Anzos, S.L. Fuenlabrada, Madrid

marzo 2020

## SUSCRIPCIONES

Cuatro números:

ESPAÑA 40 € (4% IVA incl.)

RESTO DE EUROPA 50 €

RESTO DEL MUNDO 80 €

NUEVA REVISTA Tel: 91 567 43 91

info@nuevarevista.net

www.nuevarevista.net

© Nueva Revista ISSN: 1130-0426

Depósito legal: M-1537-1990



## Un nuevo concepto de universidad

Actualmente UNIR cuenta con:

- ▶ **Más de 45.000 estudiantes**
- ▶ **Más de 69.000 egresados**
- ▶ **Más de 190 titulaciones:**
  - 108 títulos oficiales (20 grados, 85 másteres universitarios, 3 programas de doctorado)
  - 84 títulos propios
- ▶ **Más de 15.000 estudiantes internacionales**
- ▶ **6.000 convenios** de colaboración con empresas y organizaciones

Es la universidad privada con **mejor promedio de sexenios** en investigación por profesor\*

*\* IUNE 2017. Actividad Investigadora en la Universidad Española*

[www.unir.net](http://www.unir.net) | 941 209 743

# La cultura pasa por aquí



**arce**

ASOCIACIÓN  
DE REVISTAS  
CULTURALES  
DE ESPAÑA

C/ Orfila, 3 - 2º Izquierda. 28010 Madrid | Tel.: 91 308 60 66 | Fax: 91 310 55 07 | E-mail: info@arce.es | www.arce.es

[www.revistasculturales.com](http://www.revistasculturales.com) | [www.quioscocultural.com](http://www.quioscocultural.com)



App «ARCE» disponible para iPhone/iPad y dispositivos Android