

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales

GOSÁLBEZ PEQUEÑO, Humberto (dir.): *La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales*, Granada, Cemci, 2016, 579 pp.

1. El libro sobre el que se da noticia trata monográficamente una de las dos Leyes que entraron en vigor el pasado 2 de octubre de 2016 (las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y que están llamadas a presidir las relaciones de las Administraciones públicas con los ciudadanos, las relaciones interadministrativas y el mismo funcionamiento interno de las Administraciones Públicas durante algún tiempo (quién sabe) máxime cuando el 2 de octubre de 2018 los po-

cos preceptos que todavía no han entrado en vigor, lo hagan.

Y como cuando sucede un fenómeno de la importancia de este (nada menos que el cambio de la legislación básica sobre las Administraciones Públicas, prácticamente un «nuevo» –formalmente–. Derecho Administrativo) tienen lugar la aparición de libros, artículos, que tratan de explicar las novedades, buscando sus virtualidades, intentando corregir los defectos (la obra humana los lleva siempre consigo) y solucionar las contradicciones internas que siempre se producen. Máxime en una ocasión como esta, en la que las cláusulas derogatorias de las dos Leyes nos informan del impacto en la estructura del ordenamiento jurídico y las múltiples afecciones a distintas normas que también se producen.

Y ello aunque, materialmente hablando, los cambios reales sobre el estado de cosas existente no sean excesivamente importantes, en muchos casos podríamos decir que son anecdóticos y, en otros, inexistentes. Creo que hubiera sido más recomendable que se hubiera producido por una Ley

de modificación y que, posteriormente, se hubiera producido un texto refundido. Pero no ha sido así y, probablemente, la ambición de los autores de pasar a la posteridad (y de borrar el rastro de las referencias temporales precedentes) tienen mucho que ver con ello. En todo caso no sirve de nada lamentarse y lo que ahora se trata es de cumplir con el papel que cada cual tiene en la vida jurídica con los nuevos mimbres, y de hacerlo lo más dignamente posible.

2. Sin ninguna duda el libro sobre el que se escriben estas líneas va a facilitar el cumplimiento de ese papel con dignidad desde la perspectiva exclusiva –y tan importante– de la afección que la Ley 40/2015 tiene sobre las Administraciones Locales. En ese sentido y de entrada hay que agradecer a los autores que se hayan fijado en este sector administrativo específico porque es donde más necesidad de ayuda existe, sobre todo teniendo en cuenta el amplísimo número de Administraciones Locales y, lo que es más importante, la obligada menesterosidad en la que muchas de ellas, por lo escaso de su estructura administrativa correspondiente a la escasa población también que tiene el municipio, tienen. El libro trata los temas más importantes para el funcionamiento diario de las Administraciones Locales y en todos los supuestos se proporcionan soluciones a los problemas que pueden plantearse y, sobre todo, se proporciona un esquema jurídico irrochable del orden de fuentes que en los distintos sectores estudiados resulta de la innovación normativa; ello es más notable si se tiene en cuenta la precedencia de una legislación propia de los gobiernos locales, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (tantas veces modificada) y el cambio que en algunos sectores normativos se produce de la normativa de referencia.

3. El libro cuenta con unos estudios monográficos realizados por distintos autores

que se ordenan por «Capítulos» (transmitiendo así la idea de unidad que se pretende conseguir en el estudio de la Ley 40/2015) y que paso a enumerar por el orden con que en él aparecen. Rafael Pizarro Nevado realiza el trabajo titulado «Principios y bases del régimen jurídico de la organización local»; Antonio Jesús Sánchez Sáez el relativo a «La incidencia en las Administraciones locales de la nueva regulación de las relaciones interadministrativas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público»; Lorenzo Mellado Ruiz es el autor del capítulo III del libro titulado «Organización y funcionamiento del sector público institucional»; el siguiente trabajo es el que firma Agustí i Cerrillo Martínez con el título «Administraciones y entidades públicas electrónicas: el funcionamiento electrónico del sector público y las relaciones interadministrativas electrónicas»; el capítulo V es de Manuel Rebollo Puig y su título hace referencia a las dos instituciones cuyo régimen jurídico se ha parcelado entre la Ley 40/2015 y la Ley 39/2015 (que es la que considera las particularidades procedimentales) o sea la «Potestad sancionadora y responsabilidad en la Ley 40/2015»; finalmente el director del trabajo, Humberto Gosálbez Pequeño firma el capítulo VI titulado «Principios de la actividad administrativa conveniada de las Administraciones Locales».

4. La lectura de los títulos de los trabajos permitirá concluir en que todos los temas fundamentales que plantea la Ley 40/2015 desde la perspectiva de las Administraciones Locales han sido tratados y lo han sido, apunto, con evidente minuciosidad: el libro quiere ser un compendio «total» de lo que pueda afectar a las Administraciones Locales, de lo que da testimonio el amplio número de sus páginas. En todos los trabajos hay tratamiento exhaustivo, pues, conocimiento minucioso de la bibliografía

anterior sobre los temas, de los problemas competenciales y soluciones jurisprudenciales existentes. No hay trabajo que pueda recomendarse con preferencia sobre otros, porque todos son de imprescindible consulta para el funcionamiento diario de cualquier Ayuntamiento o Diputación Provincial. Me atrevería a decir, sin embargo, que comencé la lectura del libro por el capítulo dedicado a la Administración electrónica por los retos tan evidentes que esta voluntad firme –rígida– de electrificar (o electronizar) el comportamiento administrativo plantea a tantos municipios minúsculos. Aquí hay una problemática abierta que Cerrillo desarrolla magistralmente y que solo acabará de comenzar a cerrarse cuando el 2 de octubre de 2018 entren en vigor los sustanciales preceptos sobre registro electrónico, sede electrónica y otras cuestiones que todavía no lo han hecho. La Administración –en general– tiene todavía un tiempo de preparación para la plena desaparición (al menos teóricamente) del papel, sin perjuicio de que ya la Ley 40/2015 (y la 39/2015, obviamente) plantea aquí unas exigencias que en muchos sentidos obligan a una imagen distinta de la Administración planteándose muchos retos desde el punto de vista de la eficacia, de la garantía de los derechos de los ciudadanos y de la misma práctica diaria de un funcionamiento que no está siendo nada fácil.

En suma, un libro de evidente calidad y enteramente recomendable para administradores, ciudadanos (y profesores que ahora afrontan la tarea de explicar los nuevos esquemas, algunos no tan nuevos, del derecho administrativo con otras referencias normativas).

Antonio Embid Irujo

Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el Gobierno Local

VILLORIA MENDIETA, Manuel (dir.): *Buen Gobierno. Transparencia e integridad institucional en el Gobierno Local*, Madrid, Tecnos / Diputació de Barcelona, 2016, 442 pp.

1. Sin duda alguna uno de los temas de referencia en los últimos años en España en el debate jurídico-político, es el de la transparencia. Transparencia como parte imprescindible del buen gobierno o gobernanza (no voy a entrar aquí en disquisiciones teóricas sobre la separación o unión entre ambos conceptos, que desde la perspectiva de estas páginas es indiferente) y exigencia que se ha formulado en dicho debate en relación a las instituciones o poderes públicos (no solo la Administración), y que desembocó, finalmente, en la aprobación de Leyes tanto en el ámbito del Estado (2013) como en el de muchas Comunidades Autónomas (en el caso de Aragón la Ley es de 2015 aunque algunas Comunidades Autónomas regularon sobre la transparencia antes de la aparición de la Ley estatal).

La transparencia y las técnicas que van vinculadas a la misma representa un paso adelante en relación al derecho de acceso a archivos y registros administrativos regulado en la Constitución (en el art. 105, precepto que por su situación en la Constitución ya informa que no se pretendía crear ningún tipo de derecho fundamental) y que luego fue objeto de desarrollo normativo por el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Un desarrollo normativo que dio lugar al artículo de más extensión de esa Ley (diez apartados nada menos) pero que aun

consiguiendo a su través una cierta apertura en las posibilidades de conocimiento por parte de los ciudadanos del actuar de la Administración (conocimiento en relación a los «archivos» y «registros» administrativos, en realidad a los documentos contenidos en los mismos y que la regulación leía como documentos contenidos en procedimientos administrativos terminados) presentaba unas evidentes limitaciones en cuanto que existen otros múltiples aspectos del actuar público, de evidente relevancia para los ciudadanos, y que no eran susceptibles de ser conocidos a través de ese instrumento normativo.

Hubo determinados avances en lo relativo al conocimiento del actuar público en legislaciones sectoriales (contratación pública, subvenciones...) hasta que llegó la legislación de transparencia, estatal y autonómica, antes mencionada que cambió notablemente el régimen jurídico propiciando, a través de distintas técnicas, una Administración «abierta» y transparente. Esto ya pertenece a la más rigurosa actualidad.

2. El libro del que aquí se da noticia tiene un título más que significativo y llega en un momento en el que la transparencia, sus posibilidades y limitaciones, tiene un recorrido que permite plantear un proceso discursivo, jurídico, sobre sus virtuales, efectividad práctica y elementos de posible desarrollo. Y eso en relación específica a la Administración Local (al Gobierno Local, como atinadamente indica el título), bien que el lector del libro advierte inmediatamente cómo su director ha pretendido reflejar no sólo cuestiones específicamente relativas a los entes locales sino también construir (más bien recordar la previa construcción, con abrumadora cita de doctrina anglosajona) la teoría general de la transparencia (del buen gobierno) así como proporcionar múltiples datos relativos a la práctica de la misma hasta, más o

menos, el año 2014 inclusive que es a donde se extienden las referencias que utilizan los distintos autores.

Los autores del libro son tanto académicos (profesores universitarios, muchos de ellos bien conocidos por su trabajo anterior en estas cuestiones como A. Cerrillo, E. Guichot, J. Gifreu, J. Lizcano, J. Ponce o el propio director de la obra) como funcionarios de distintas Administraciones Públicas o expertos en diversas cuestiones relacionadas con la materia a estudiar. Entre todos ellos hay que notar necesariamente un predominio tanto de autores catalanes o que trabajan en Cataluña como de temas relativos a la transparencia en el ámbito de las Administraciones locales catalanas, cosa fácilmente explicable si se tiene en cuenta cómo la Diputación de Barcelona es coeditora del libro, lo que lleva a estudios específicos de la legislación catalana de transparencia (una Ley de 2014) así como de su impacto sobre las entidades locales.

3. Dar noticia minuciosa del contenido del libro sobrepasa claramente las posibilidades de una recensión que, por esencia, tiene que tener unas limitaciones específicas para no entrar en el ámbito propio de las contribuciones científicas de otra índole. Por ello solo voy a indicar aquí algunas de las partes que más me han interesado (sin que ello signifique el más mínimo desdoro, obviamente, para el resto).

Así, me ha parecido muy sugestiva la aportación de J. Lizcano titulada «Transparencia de Ayuntamientos y Diputaciones: la visión de Transparencia internacional», en donde se refleja la labor que esta organización internacional (una organización no gubernamental) viene realizando en relación a múltiples poderes públicos pero, singularmente, a Ayuntamientos y Diputaciones. Se reflejan en el trabajo dos índices elaborados por esta organización

el «Índice de transparencia de los Ayuntamientos (ITA)» y el «Índice de transparencia de las Diputaciones (INDIP)». El lector de esta parte del libro podrá encontrar en sus páginas múltiples informaciones sobre las evidentes virtudes que ha alcanzado el cumplimiento de la Ley en muchas entidades locales y también sobre el camino que todavía debe ser recorrido, singularmente en lo relativo a las pequeñas entidades.

Igualmente me parece necesario destacar que una parte del libro se dedica a la consideración de la corrupción, una de las grandes lacras del ¿pasado? de la Administración pública española y, desde luego, de la Administración Local, dado que en torno al urbanismo –competencia inequívoca local– es donde más casos de corrupción han aparecido (vid. la aportación específica de J. Gifreu sobre la cuestión, llena de buen sentido y propuestas para la mejora de la situación).

La parte final del libro contiene una serie de trabajos dedicados a proponer líneas de actuación para la mejora de la transparencia en distintos ámbitos de la actuación administrativa. En ese punto es justo reconocer el extraordinario interés del trabajo de J. Colás (Secretario de esta Revista, especialista bien reconocido en el ámbito de la contratación y Presidente, con nombramiento posterior a la realización de su trabajo, del Consejo de Transparencia de Aragón) titulado «La contratación pública en relación con el ámbito básico de transparencia». En este trabajo y tras una serie de consideraciones personales muy valiosas sobre la transparencia, en sí misma, y sobre la relación entre transparencia y contratación pública, se contienen una serie de propuestas de avance en este ámbito basadas en una mejor configuración de los pliegos contractuales (a través de la elaboración y aprobación de pliegos-tipo, fundamentalmente), propiciar la perfecta definición del objeto del contra-

to junto con la determinación de los criterios de solvencia económica y técnica, la aprobación de criterios de adjudicación y de las normas de su valoración con carácter general (me parece esencial profundizar en este ámbito, que hace públicas las «reglas del juego» y limita la discrecionalidad o arbitrariedad administrativa en la selección del licitador para transformarlo en adjudicatario), la publicidad y transparencia en el procedimiento negociado (sobre todo en el negociado sin publicidad, lo que no deja de ser una contradicción en sí misma, sobre todo si se generaliza el procedimiento contractual –o, mejor, la ausencia de procedimiento– como a veces ha sucedido) así como otra serie de propuestas de las que destaco la publicación de la composición, formas de designación, convocatoria y actas de las mesas de contratación (se propone, incluso, que las reuniones de las comisiones y mesas de contratación puedan retrasmitirse a través de internet, lo que guarda una cierta relación con principios de la Ley 40/2015 sobre celebración on line de reuniones de órganos colegiados).

4. Concluyo con la recomendación de conocimiento, lectura, consulta permanente de los múltiples trabajos incluidos en el libro. Muy probablemente en el futuro, una vez normalizadas las cuestiones básicas en esta materia (generalizados en los pequeños Ayuntamientos los portales de transparencia, en colaboración con otras Administraciones), la transparencia perderá algo de la rabiosa actualidad que ha tenido en los últimos años. Nuevas preocupaciones se pondrán en el horizonte y, sobre todo y fundamentalmente –desde mi punto de vista– cuál debe ser la relación entre Administración y Sociedad en los tiempos posteriores a la crisis económica cuyo final, afortunadamente, comienza a intuirse. En todo caso la transparencia y sus instrumentos normativos continuarán

estando en el telón de fondo de cualquier actuación pública también en ese nuevo tiempo sobre cuyas características es necesario comenzar a interrogarse. Este libro es y seguirá siendo un valioso instrumento de ayuda para las entidades locales en ese nuevo esquema de funcionamiento que ya comienza a adivinarse.

Antonio Embid Irujo