

Alberto Palomar Olmeda

**LA PROBLEMÁTICA  
ACTUAL DE LA  
INSTRUMENTALIDAD EN  
EL AMBITO DE LA  
GESTIÓN PÚBLICA**

# Sumario

- ① 1º.- Planteamiento general del tema
- ② 2º.- Recomponer la figura
- ③ 3º.- Consecuencia inmediata
- ④ 4º.- Disección de la potestad organizatoria
- ⑤ 5º.- Conclusión

# 1.- Planteamiento general del tema

- ⦿ El control de la utilización de la instrumentalidad.
- ⦿ El control del ejercicio de las funciones por parte de los entes instrumentales
- ⦿ El control de la potestad organizatoria
  
- ⦿ Como tantos temas dentro de la gestión pública un poco abandonados y dejados a los criterios dogmáticos.

# Un enfoque desviado

- ⦿ De alguna forma se ha introducido en la sociedad que todo lo instrumental es innecesario y un gasto superfluo.
- ⦿ Esta idea de que la instrumentalidad es innecesaria es, ciertamente, una idea novedosa y, de alguna forma, compleja de entender sin una reforma de las propias normativas de instrumentalidad.
- ⦿ El argumento sería: sí este es el **problema...prohíbese.**
- ⦿ El gasto y la inconsistencia de la opciones de organización han trastocado nuestra posición y nuestra visión.

## 2.- Recomponer la figura

- ⦿ La instrumentalidad está unida y vinculada a la potestad de organización.
- ⦿ En términos históricos hemos pensado que la Administración centralizada no responde a criterios de gestión eficaz.
- ⦿ Aquí, en lo público, han pasado muchos cambios productivos y, sin embargo, el concepto de instrumentalidad no se ha puesto en solfa hasta la cuestión del gasto.

# Elementos centrales del debate

- ⊙ En los últimos años, las AAPP han vivido debates apasionantes:
  - La instrumentalidad...uno de ellos...en toda su extensión.
  - Duda: ¿debatimos sobre la instrumentalidad o sobre el régimen jurídico aplicable a lo público?
- ⊙ ¿estamos más cómodos, somos más eficaces en las formas instrumentales?...o, simplemente, eludimos un derecho público garantista y lento

# Es un problema

- ◉ De gestión
- ◉ De ordenamiento Jurídico
- ◉ Son las normas o son las necesidades de gestión.
- ◉ ¿Cómo se sabe?....
- ◉ Justificación del ejercicio de la potestad organizatoria con elementos de racionalidad o de necesidad
- ◉ La gestión....

# 3.- Consecuencia inmediata

- ⦿ La **crisis de la potestad** organizatoria.
- ⦿ La **falta de legitimación por los resultados** y por la gestión ha conducido a la consideración de superficialidad de las decisiones organizativas.
- ⦿ Lo que no se dice: los efectos de la reversibilidad de las fórmulas **no está probado** que produzcan el ahorro que se quiere
- ⦿ Se confunde la potestad organizatoria con los **SERVICIOS A PRESTAR...**lo que ahorra –seguro– es reducir las prestaciones.
- ⦿ Lo demás...seguro....pero habrá que probar la ecuación en **términos de eficacia-coste**. Esta ecuación y su no resolución es la que marca la actualidad.

# En un plano no jurídico

- ⦿ La pregunta evidente es si lo que consideramos como una crisis ligada a las formas de organización no es, realmente, una crisis prestacional y de alcance de lo público.
- ⦿ Si realmente fuera esto, la operación sobre la instrumentalidad solo produce efectos cosméticos.

# Al margen de lo anterior

- ⦿ Es cierto que el ejercicio de la potestad organizativa e instrumental no se ha tecnificado y no se legitima en si misma
- ⦿ Nuestras opciones son importadas, no justificadas, no evaluadas ni realmente consideradas en sus aspectos diferenciales.
- ⦿ Creamos “cosas” sin mayores dificultades ni responsabilidades.

# El ejercicio de la potestad organizatoria

- ⦿ A) Falta de uniformidad en la tipología de las formas utilizadas para el ejercicio de la potestad organizatoria.
- ⦿ B) Falta de control de la eficacia en las utilizadas y, por tanto, vinculación final a un gasto presentado en forma <<maquillada>>.

# En esta línea

- ⦿ A) Falta de legitimación en el ejercicio de la potestad organizativa
- ⦿ B) Ausencia de criterios de definición y de defensa de las propias decisiones
- ⦿ C) Finalmente, evaluación, control, eficacia. La legitimación por los resultados y la visión diferencial de los resultados frente a otras formas de organización.

## 4.- Disección de la potestad organizatoria

- ⦿ A) El control sobre la decisión de la forma de ejercicio de las competencias administrativas.
- ⦿ B) El control real sobre la entidad instrumental
- ⦿ C) El compromiso de la gestión: la misión medida en objetivos.
- ⦿ D) El control subsiguiente: el control del ejercicio y del funcionamiento

# Elementos del control subsiguiente

- ⦿ A) La gestión responsable
- ⦿ B) Los tipos de control y su utilidad real
  - a) Control del órgano de dirección pública. El papel del gobierno.
  - b) El control político de la actividad administrativa. Insuficiencia del control parlamentario
  - c) Los controles administrativos
  - d) Los controles independientes de carácter administrativo y/o constitucional

# Elementos instrumentales para el control

- ⦿ A) Memoria justificativa
- ⦿ B) Contabilidad de costes
- ⦿ C) Seguimientos en términos de eficacia-eficiencia

# 5.- La conclusión

- ⦿ La personificación debe ser posible cuando se obtienen mejoras de gestión o de ahorro
- ⦿ La legitimación por los resultados
- ⦿ El control de los resultados

# Algunos elementos adicionales

- ⦿ 1º.- El control del ejercicio inicial de la opción organizativa
- ⦿ 2º.- La continuidad o no de la fórmula elegida en función del cumplimiento de los objetivos señalados
- ⦿ 3º.- La responsabilidad de los órganos de dirección pública
- ⦿ 4º.- La supervisión jurídica: ¿Podría abrirse el recurso, reclamación, avocación o cualquier otro mecanismo que permita el control