

# EL *NEW PUBLIC MANAGEMENT* Y EL GOBIERNO A TRAVÉS DE CONTRATOS EN EL REINO UNIDO

Por

EVA NIETO GARRIDO

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha

*SUMARIO:* 1. INTRODUCCIÓN.— 2. EL *NEW PUBLIC MANAGEMENT*.—3. CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO.—4. EVOLUCIÓN DEL *CIVIL SERVICE*.—5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AGENCIAS EN EL REINO UNIDO: 5.1 *Introducción*. 5.2 *Agencias independientes*. 5.3 *Agencias ejecutivas* (Next Steps Agencies). 5.4 *Prototipos de Next Steps Agencies y de Agencias independientes*: A) *Highways Agency*. B) *British Waterways*.—6. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Hay dos formas de entender la contratación «pública» en el Reino Unido. En primer lugar, podemos hablar de contratación de las Administraciones públicas en sentido estricto, es decir, como un modo de adquisición de bienes y servicios por parte de la Administración correspondiente. En este sentido, debemos destacar que, a diferencia de lo que sucede en los sistemas de Derecho continental, los contratos de la Administración pública en Gran Bretaña no tienen una regulación específica que recoja las particularidades de los contratos que celebran entes públicos respecto de los contratos celebrados entre privados. Por consiguiente, los conflictos que pueden surgir durante la vida de estos contratos, ya sean de obras, suministros, servicios públicos, etc., se rigen por Derecho privado y, tal como DICEY defendió (1), conocerán de los mismos los órganos de la jurisdicción ordinaria sin acudir al proceso de *judicial review*, reservado para revisar los actos de la Administración pública. Resulta evidente que este modo de entender la contratación del sector público sin introducir ninguna modulación en el Derecho de la contratación privada aplicado a los entes públicos ha ocasionado tensiones a la hora de salvaguardar los intereses públicos. De hecho, no faltan los autores anglosajones que, históricamente, han venido reclamando la adopción de un código de contratos de las Administraciones públicas al estilo continental (2).

---

(1) DICEY defendió la idea de la igualdad entre los ciudadanos y los poderes públicos hasta el extremo de considerar que debía aplicarse el mismo régimen de contratación a unos y a otros. Véase C. HARLOW y R. RAWLINGS, en *Law and Administration*, 2.<sup>a</sup> ed., 1997, pág. 214.

(2) En este sentido, por ejemplo, J. MITCHELL, en *The Contracts of Public Authorities*, L. Bell, London, 1954, págs. 7, 22-23, 242-244. Del mismo autor, *The causes and effects on*

En segundo lugar, cuando hablamos de contratación pública en el Reino Unido podemos entender que nos referimos al modo de gobernar imperante en aquel país desde principios de los años ochenta (3). Efectivamente, la llegada al poder del partido conservador en 1979, con la grave crisis económica que vivía Gran Bretaña por aquel entonces, impuso la necesidad de potenciar los recursos existentes para mejorar la prestación de servicios públicos, la realización de obras públicas, de infraestructuras, etc., sin incurrir en mayor gasto público. La máxima de las *tres Es* (economía, eficacia y eficiencia) fue adoptada por el Gobierno en el poder a través de la implantación del *New Public Management*, una nueva forma de entender la gestión de asuntos públicos que había sido aplicada con aparente éxito en otros países como Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda (4). Una revolución en Derecho público que, en palabras de algún autor, iba a llevarse a cabo sin el necesario debate social (5). Así, por ejemplo, entre 1992 y 1993 se revisaron las funciones que realizaba cada Administración pública para delimitar cuáles debían seguir en manos de funcionarios públicos y cuáles no, pero se hizo sin implicar a la sociedad civil en el proceso. Asimismo, la descentralización emprendida en Agencias ejecutivas, que en páginas posteriores abordo en detalle, supuso una importante reorganización de la Administración del Estado hurtada a todo debate parlamentario (6).

El trabajo que inicio con estas líneas tiene por objeto explicar la nueva forma de entender la gestión pública en el Reino Unido, es decir, el denominado *New Public Management*, subrayando algunos de los cambios más importantes introducidos desde los años ochenta en sectores cruciales de acción administrativa, como la ejecución de obras públicas y la prestación de servicios públicos.

El *New Public Management* permitió experimentar la ejecución de obras y prestación de servicios públicos utilizando distintas fórmulas: desde la más tradicional contratación con terceros, pasando por la privatización de importantes servicios públicos, hasta la más moderna financiación privada de obras y servicios públicos.

La adopción de estos modelos de gestión en las décadas de los ochenta y noventa determinó la evolución del empleo público en aquel país, donde se generalizó la transferencia de efectivos a Agencias ejecutivas y, en menor medida, al sector privado, tal como expongo en este trabajo.

Además, el *New Public Management* potenció la descentralización burocrática de los Departamentos ministeriales en un nuevo tipo de Agencias, las denominadas ejecutivas. Estas Agencias conviven con las tradicionales Agencias independientes que han venido funcionando desde los años sesen-

---

*the absence of a system of public law in the United Kingdom*, «Public Law», 1965, págs. 95-118.

(3) M. FREELAND, *Government by Contract and Public Law*, «Public Law», 1994, págs. 86-104.

(4) Véase M. BEVIR y R. A. W. RHODES, en *Searching for civil society: changing patterns of governance in Britain*, «Public Administration», vol. 81, núm. 1, 2003, págs. 41-62.

(5) N. LEWIS, *Reviewing Change in Government: New Public Management and Next Steps*, «Public Law», 1994, pág. 105.

(6) M. FREELAND, *Government by Contract...*, ob. cit., pág. 94.

ta. Este estudio expone a grandes rasgos el régimen jurídico de ambos modelos de Agencias, para finalizar con el análisis más exhaustivo de prototipos de cada modelo. Me refiero a la *Highways Agency* (en adelante, HA), prototipo de agencia ejecutiva, y a la *British Waterways* (en adelante, BW), prototipo de agencia independiente. La exposición del régimen jurídico y de la actividad realizada por ambas Agencias permite apreciar la influencia del *New Public Management* sobre las mismas. Respecto a la HA, porque el *New Public Management* constituye el fundamento de su creación. En cuanto a la BW, la introducción del *New Public Management* ha conllevado un cambio importante en la gestión de la misma, cuyo parámetro de eficacia ha pasado a ser, en gran parte, la obtención de beneficios económicos.

## 2. EL NEW PUBLIC MANAGEMENT

El *New Public Management*, adoptado por el Gobierno conservador cuando llegó al poder en 1979, supuso un cambio radical en la forma de entender la gestión de asuntos públicos al introducir los siguientes criterios o tendencias (7):

- En primer lugar, la reducción del contorno de la Administración pública, ya fuese en términos de gasto público o de personal.
- En segundo lugar, la privatización o cuasi-privatización de los servicios públicos, enfatizando el principio de subsidiariedad de la Administración pública en la provisión de los mismos.
- En tercer lugar, significó la introducción de nuevas tecnologías de la información en las actividades públicas.
- Finalmente, en cuarto lugar, también llevó consigo el que se prestara más atención a la gestión pública realizada en otros países y la adaptación de conceptos y formas de gestión a la realidad del Reino Unido.

Lo cierto es que se acuñó el término «cultura del contrato» para hacer referencia a un nuevo modo de gobernar introducido por el *New Public Management*, en el que tuvieron un sitio tanto las Agencias ejecutivas, los procesos de licitación pública o de concurrencia competitiva y el contrato con terceros, así como la aplicación de criterios de mercado (*market testing*), para comprobar la eficiencia, eficacia y economía de los servicios y de las obras públicas realizados por la Administración (8).

(7) C. HOOD, *A Public Management for All Seasons*, «Public Administration», 1991, pág. 3. Sobre la evolución de la gestión pública en el Reino Unido puede consultarse, entre otros, *Searching for civil society: changing patterns of governance in Britain*, M. BEVIR y T. A. W. RHODES, «Public Administration», vol. 81, núm. 1, 2003, págs. 41-62.

(8) «Contratos o semi-contratos, con multiplicidad de formas —algunas jurídicamente vinculantes, otras no— se han convertido en importantes instrumentos para la prestación de servicios públicos. Privatizaciones y contratación con terceros de numerosas funciones públicas, y el desarrollo de sociedades público-privadas, han introducido cambios en cuanto a la titularidad del servicio y la responsabilidad por la correcta prestación del mismo», cita obtenida de la recensión del libro *Accountability: A Public Law Analysis of Go-*

El nuevo modo de gobernar utiliza el contrato como instrumento esencial de realización del interés público: las relaciones entre aquellos que realizan funciones administrativas (prestación de servicios públicos, ejecución de obra pública, etc.) se van a materializar a través de una serie de contratos o semicontratos, convenios, etc. Por consiguiente, el control de la realización de actividades públicas conforme a determinados estándares dejó de ser un control realizado a través de relaciones de jerarquía, típico del modelo burocrático de gobierno, para establecerse a través de la red de suministradores de servicios articulados en torno a contratos con la Administración territorial correspondiente. Un ejemplo significativo nos lo ofrece el *Framework Document*, es decir, el marco regulador de las nuevas Agencias ejecutivas, que establece las relaciones entre éstas y los Departamentos ministeriales de origen definiendo las funciones y los objetivos que la Agencia debe realizar, así como los procedimientos a través de los cuales el Departamento debe controlar la consecución de los mismos.

El *Framework Document* no es un contrato en sentido estricto, puesto que una de las partes, la Agencia ejecutiva, carece de personalidad jurídica distinta de la entidad matriz que la crea, por lo que no es factible la firma de un contrato entre ambas ya que hablamos en todo momento de una única entidad con personalidad jurídica, a saber, el Departamento ministerial que crea la Agencia. Ahora bien, a pesar de que no estemos ante un contrato en sentido estricto, lo cierto es que el citado documento es ilustrativo respecto de la importancia del mercado como parámetro de control de la «economía, eficiencia y eficacia» de la Agencia en la consecución de los objetivos asignados. Los controles políticos o burocráticos ceden en este caso (y en todos aquellos supuestos enunciados integrantes del *New Public Management*) ante la valoración que el propio mercado realice de la actividad de la Agencia, ya sea de prestación de servicios o de ejecución de obra pública.

La ideología imperante en el *New Public Management* pone de manifiesto un giro en el modo de gobernar hacia la cultura del contrato, hacia un modelo de gestión pública próximo al modelo de gestión privada, en el que los ciudadanos son consumidores de productos y los contratos con terceros que prestan servicios públicos o ejecutan obra pública permiten claramente identificar al responsable de cada actividad. Es decir, el nuevo modo de gobernar mediante contratos o pseudocontratos con organismos descentralizados burocráticamente, o desconcentrados, del Departamento matriz no sólo persigue la máxima de las tres «Es», sino que, además, enfatiza los derechos individuales de los ciudadanos (de ahí la aprobación de la *Citizen's Charter*) y permite controlar más eficazmente la gestión de un determinado sector de actividad administrativa mediante la evaluación del cumplimiento de los objetivos previamente asignados.

El problema que la mayoría de los autores apuntan en relación con el *New Public Management* y la cultura de gobierno a través de contratos es la

---

*vernment by Contract*, de A. C. L. DAVIES, Oxford University Press, 2001. Recensión de G. DREWRY en «Public Law», Spring, 2003, pág. 193.

inexistencia de un régimen jurídico específico de los contratos en los que sea parte una Administración pública (véase el epígrafe siguiente). En consecuencia, para la construcción de una obra pública, por ejemplo, la Administración se ve privada de las modulaciones que sus prerrogativas le permiten introducir en el régimen general de contratos privados en Derecho continental. Pero, además, los conflictos que surjan durante la vida del contrato van a ser conocidos al margen del proceso del *judicial review*, utilizado para la revisión de la actuación administrativa en el Reino Unido. La resolución de esos conflictos está sometida a un proceso arbitral, tal como sucede con los conflictos en materia de contratos entre privados.

Otra de las características del *New Public Management* introducido por el Gobierno conservador de la Sra. Thatcher fue el impulso y la transformación de los sistemas de auditoría de las cuentas públicas. Tradicionalmente, la función de auditoría pública dependía del *Comptroller and Auditor-General*, un oficial del Parlamento que era nombrado para el puesto por la Corona a propuesta del Gobierno, responsable del todopoderoso *Public Accounts Committee* (Comité parlamentario establecido en 1861, cuyos miembros son nombrados por el Parlamento para cada legislatura a través de un acuerdo entre los dos grandes partidos políticos). Este Comité estaba encargado de auditar las cuentas de la Administración central con el fin de comprobar que el gasto realizado se correspondía con el autorizado por el Parlamento para cada anualidad. En el ámbito local la función era asumida por el Auditor de Distrito, un órgano independiente del Gobierno local encargado de controlar la gestión financiera local.

En 1983, la Ley de Auditoría Nacional creó un nuevo organismo, el *National Audit Office*, que iba a trabajar con el *Comptroller and Auditor-General*. Al mismo tiempo, la Ley de Financiación del Gobierno Local de 1982 sustituyó la figura del Auditor de Distrito por la Comisión de Auditoría, responsable del nombramiento de inspectores/auditores locales y del establecimiento de estándares de gasto de la Administración local. Actualmente, la Comisión de Auditoría es responsable, asimismo, del desarrollo de indicadores de gestión (*performance indicators*) de la Administración local. Los indicadores de gestión son nuevos instrumentos de control de la gestión introducidos en todos los niveles de la Administración pública como consecuencia del énfasis que el *New Public Management* pone en el control y en la evaluación de resultados de la actuación administrativa. Los indicadores de gestión se basan, *grosso modo*, en el establecimiento de unos estándares de actuación y en controles periódicos de realización de los objetivos asignados teniendo en cuenta los estándares de realización preestablecidos.

La Comisión de Auditoría es un órgano independiente, a pesar de estar vinculada al Gobierno central a través del Secretario de Estado de Medio Ambiente. Este último participa en los nombramientos, establece las líneas generales de actuación de la Comisión y recibe los informes de la misma.

La reestructuración de la Administración pública emprendida por el Gobierno conservador llevó consigo la modificación de la función de auditoría o, mejor dicho, su ampliación. En este sentido, la función de auditoría se ha ampliado, no consistiendo simplemente en la tradicional emisión

de un certificado de conformidad (*certification audit*). Esta función era llevada a cabo, tradicionalmente, por el *Comptroller and Auditor-General*, que certificaba la conformidad de las cuentas presentadas por los Departamentos centrales, en el sentido de que los ingresos y los gastos se correspondían y de que todo el proceso de justificación del gasto era conforme a la legalidad vigente. Sin embargo, actualmente, la función de auditoría es más amplia, ya que aplica la técnica conocida como *Value for Money* (VFM) (9). Es decir, el Auditor General deberá comprobar que se ha obtenido «el máximo valor por el dinero gastado», a través de estudios nacionales que comparan lo gastado y lo obtenido en procesos similares no sólo en el sector público, sino también en el sector privado. En consecuencia, los procesos de auditoría en el Reino Unido no son únicamente procesos para prevenir o detectar el fraude y la corrupción, sino que con la técnica del VFM se evalúa la actuación administrativa en tres dimensiones: en términos de economía, eficacia y eficiencia, aunque, eso sí, sin entrar a cuestionar las decisiones administrativas adoptadas en ejercicio de potestades discrecionales.

Una vez expuesto, sumariamente, cómo se ha optado por un modelo de gestión pública en el Reino Unido basado en la denominada «cultura del contrato», a continuación centro el análisis en la contratación en sentido estricto, como modo de adquisición de bienes, realización de obras y prestación de servicios por parte de los entes públicos.

### 3. CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO

En este epígrafe trato de exponer, *grosso modo*, las características principales de la contratación de las obras y servicios públicos en el Reino Unido.

En primer lugar, hay que señalar que los órganos competentes para contratar en el ámbito estatal son los Departamentos ministeriales, que, en los últimos diez años, han visto cómo el protagonismo en materia de contratación pública empezaba a ser compartido con las Agencias ejecutivas. En el ámbito local, los Ayuntamientos tienen también competencias en esta materia.

Con carácter general, los organismos que más gasto público gestionan son: el Departamento de Defensa; la *Property Services Agency*, dependiente del Departamento de Medio Ambiente; el Departamento de Salud y de Seguridad Social; *Her Majesty's Stationary Office* (en adelante, *HMSO*, que desde 1988 es una Agencia ejecutiva con personal de estatuto funcional), y la *Control Computer and Telecommunications Agency*.

El otorgamiento de competencias a las Agencias ejecutivas en materia de contratación pública forma parte de una nueva estrategia de reestructu-

---

(9) No obstante, el VFM es un concepto introducido en la etapa anterior de gobierno laborista, es decir, hacia 1967. En este sentido, véase C. TURPIN, en *Government, Procurement and Contracts*, Longman, 1989, pág. 66.

ración de los Departamentos ministeriales elaborada teniendo presente las líneas directrices del *New Public Management*, que en el ámbito de organización administrativa impuso la necesaria descentralización de la Administración territorial en órganos especializados en sectores materiales de actuación administrativa. Esta nueva estrategia aplicada a la contratación pública es determinante de la participación cada vez en mayor medida del sector privado en la provisión de obras y servicios públicos, concretamente a través de la denominada *Private Finance Initiative* (en adelante, PFI) (10).

Además, hay que tener en cuenta que todo el sector de la contratación pública está gobernado por el *Treasury Department*, a quien corresponde la gestión y recaudación de todos los ingresos y la autorización de todos los gastos públicos de la Administración británica. Además, el *Treasury Department* es el encargado de elaborar los Presupuestos Generales del Estado.

Los informes del *Public Accounts Committee* (11), junto con los emitidos por el *Treasury*, han configurado a lo largo del tiempo una serie de principios que regulan la contratación de entes públicos en el Reino Unido.

En efecto, el *Treasury Department* es el competente para aprobar las directrices y principios en materia de contratación pública y para negociar con la Comunidad Europea y con la industria anglosajona. Aprueba las condiciones generales para contratar y las condiciones de utilización de la Gerencia Integrada de Proyectos (*project managment*). Las directrices y los principios aprobados por el citado Departamento adoptan habitualmente la forma de guías en materia de licitación pública, que van dirigidas al resto de instituciones públicas con competencias para contratar. Las guías reciben la denominación de *Consolidated Guidelines on Public Purchasing Policy*, incluso aunque tales guías o directrices contengan obligaciones de hacer o de no hacer para los Departamentos competentes en materia de contratación. La denominación de guías o directrices se debe, en palabras de C. TURPIN, a un intento de que los órganos contratantes no eludan su responsabilidad al contratar, sin que puedan alegar que seguían normas imperativas del *Treasury* (12).

Dentro del *Treasury Department*, la elaboración de las citadas directrices en materia de contratación corresponde al *Procurement Group*, en cuyo seno se constituyó el *Procurement Policy Team*, como órgano interministerial compuesto por representantes del *Treasury Department* y del Departamento de Industria y Comercio, responsable de la política de contratación y de la adquisición de bienes públicos, así como de la transposición del Derecho comunitario en estas materias. Hay otras unidades administrativas integradas en el *Procurement Policy Team* encargadas de promover la dirección estratégica de la adquisición de bienes públicos, de asegurar que la experiencia en el sector está siendo utilizada eficazmente para la consecución de intereses públicos y, más específicamente, para la consecución de

(10) Sobre la PFI me remito a mi trabajo *La financiación privada de obras y servicios públicos en el Reino Unido (De Private Finance Initiative a Public Private Partnerships)*, en esta REVISTA (en prensa).

(11) Sobre este Comité, véase el epígrafe precedente.

(12) C. TURPIN, *Government, Procurement...*, ob. cit., pág. 64.

«*the best value for money*» (VFM, al que me referí en el epígrafe precedente). El VFM ha sido definido como la óptima solución entre el valor del producto (valor de mercado) y la calidad del mismo, teniendo en cuenta la satisfacción del interés público y de los derechos de los usuarios del servicio u obra pública (13).

Además del *Treasury Department*, hay que tener en cuenta otras entidades con importantes competencias en materia de contratación de obra y adquisición de bienes públicos, como la *Buying Agency* (14), que proporciona asistencia para la adquisición de bienes públicos a través de la negociación de los contratos y la gestión de los mismos, y la Agencia Central de Telecomunicaciones e Informática, que proporciona asistencia tecnológica en los procedimientos de adquisición de bienes públicos.

En cuanto a la regulación del procedimiento de contratación y de adquisición de bienes públicos destaca, como señalé previamente, la inexistencia de un código o legislación específica en esta materia. En palabras de TURPIN (15):

«La Administración Pública cuando contrata actúa como si contratara un particular. La Corona ejerciendo su capacidad como una corporación que contrata, que adquiere obligaciones, como cualquier persona natural o jurídica podría hacer, y las obligaciones adquiridas se rigen por el derecho privado de los contratos».

La contratación pública está regulada por principios eclécticos extraídos de los informes del *Treasury* y del *Public Accounts Committee* y de su interpretación por la jurisprudencia, tal como corresponde a un sistema de *common law* y no de *civil law*, como España. El desarrollo de tales principios ha correspondido a los Departamentos y Agencias con competencia en la materia que cité previamente. Las directrices resultantes pueden clasificarse en tres grupos:

A) Directrices generales, como por ejemplo las *Procurement Policy Guidelines*, redactadas por una unidad del *Procurement Policy Team*, o como la Estrategia General del Gobierno laborista en esta materia, titulada *Better Procurement*. En ellas destaca como principio vertebrador de la política de contratación pública el *value for money* (VFM). Asimismo, por exigencias del Derecho comunitario, destaca la adquisición de bienes y adjudicación de contratos públicos a través de procedimientos de licitación pública. En estos procedimientos la adjudicación del contrato rara vez se basará exclusivamente en el precio, ya que el principio de VFM impone la consideración de otros factores como la calidad y el plazo de entrega en relación con el precio del producto en el mercado.

(13) P. P. CRAIG, *Administrative Law*, 4.<sup>a</sup> ed., Sweet & Maxwell, London, 1999, pág. 122.

(14) Agencia ejecutiva dependiente directamente del *Cabinet Office*, órgano equivalente en cierta medida a Presidencia del Gobierno

(15) C. TURPIN, *Government, Procurement...*, ob. cit., págs. 97-98.



B) En segundo lugar, nos encontramos con principios y/o directrices elaborados en relación con contratos específicos. Así, por ejemplo, respecto al contrato de Gerencia Integrada de la Construcción (16), el principio del VFM es, de nuevo, el principio vertebrador de este tipo de contratos, en los que la supervisión de lo construido conforme al proyecto diseñado corresponde a técnicos independientes del contratista adjudicatario de la obra.

C) En tercer lugar, el *Procurement Practice and Development Team*, anteriormente denominado Unidad Central de Adquisiciones, integrado en el *Treasury Department*, es el competente para redactar las Condiciones Generales de los contratos que el órgano de contratación debe incorporar a cada contrato. En la práctica, todos los órganos con competencias en materia de contratación pública suelen anexas esas Condiciones Generales a los contratos particulares. Las Condiciones Generales establecen, entre otras cuestiones, la naturaleza de los contratos, el periodo máximo de validez de los mismos, los pagos, la responsabilidad por su incumplimiento, el control de los mismos, su terminación o extinción y el cauce para la resolución de los posibles conflictos que surjan.

Las Condiciones Generales suelen ir incorporadas en los formularios estándar que existen en función del tipo de contrato. Los dos formularios principales son aquellos dedicados a los contratos de suministros y a los contratos de obra civil (*General Conditions of Government Contracts for Building and Civil Engineering Works*).

Finalmente, no quisiera terminar esta breve exposición sobre el régimen de contratación de entes públicos en Gran Bretaña sin mencionar un aspecto clave de la ejecución de los contratos de obra pública. Me refiero al tema del *control o dirección técnica del mismo* (17). Un tema que en nuestro país es objeto de debate, sobre todo a partir de la creación de sociedades mercantiles de capital íntegramente público para la gestión de obras públicas (18).

En primer lugar, cuando la obra se realiza a través de un contrato tra-

---

(16) Denominado *Construction Project* en la terminología anglosajona, que, al igual que el de Gestión Integrada de Proyectos, resulta de uso común en el Reino Unido.

(17) Véase C. TURPIN, en *Government...*, ob. cit., págs. 193-198.

(18) Unas sociedades de capital íntegramente público que no ejecutan directamente las obras públicas, sino que gestionan directamente la provisión de las mismas a través de contratos con terceros. Unas sociedades cuya existencia es objeto de debate no sólo porque no garantizan mayor eficacia en la ejecución de la obra pública, sino porque, además, su razón de ser última se sitúa en un intento de huida del Derecho administrativo por parte de la Administración territorial matriz. La finalidad perseguida era un maquillaje contable del déficit de la Administración pública que debía cumplir los criterios de convergencia de Maastricht. En este sentido, la inversión que realizaba en sociedades instrumentales de infraestructura pública no computaba a efectos de contabilizar el déficit del sector público. No obstante, con el cambio de criterios contables aplicables al sector público europeo, la finalidad apuntada no podrá mantenerse. En esta línea, véase P. VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, en *Acerca de las obras públicas: su ejecución y financiación. Perspectivas actuales*, «Cuadernos de Derecho Público», núm. 14, septiembre-diciembre 2001, pág. 236. Sobre las sociedades públicas citadas, véase, entre otros, J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUNIZ, en *¿Sociedades públicas para construir y contratar obras públicas?*, núm. 144 de esta REVISTA, 1997, págs. 45 a 73.

dicional de obras, el contratista principal asume el control de la ejecución del proyecto, en el sentido de subcontratar las unidades de obra y mantener la relación con los subcontratistas, que no tendrían relación directa con el Departamento/órgano contratante. Su equivalente serían los contratos de obras públicas tradicionales, en los que el precio está fijado a tanto alzado de antemano y el contratista principal tiene plena capacidad de gestión en la ejecución del mismo. Al igual que ocurre en nuestro país, sólo determinados contratistas tienen capacidad financiera para asumir la gestión de un proyecto de gran envergadura en el que normalmente son responsables del diseño, desarrollo y finalización de la obra (19).

En segundo lugar, podemos plantearnos qué ocurre cuando ejecuta la obra la *Property Services Agency*, una de las Agencias con mayor presupuesto para obra civil. La plantilla de personal de la Agencia está constituida principalmente por funcionarios públicos, entre los que se suele nombrar un *project manager*, responsable de la ejecución del proyecto en el tiempo y con el coste previamente establecido. Además, un *superintending officer*, profesionalmente cualificado en función del proyecto, es designado para administrar el contenido del contrato y coordinar el trabajo de construcción. La *Property Services Agency* recurre, de forma habitual, a los servicios de consultoras privadas que vigilan la ejecución y controlan la realización del proyecto. La mayoría de los proyectos son diseñados por consultoras y, siempre que es posible, estas mismas se encargan de supervisar la ejecución de la obra hasta su entrega a la Administración pública. No obstante, por imperativo de las *General Conditions of Government Contracts for Building and Civil Engineering Works*, el *superintending officer* es el director de la obra y puede, según las citadas Condiciones Generales, ordenar modificaciones de la obra y dar instrucciones al contratista sobre otras cuestiones específicas, incluida la reconstrucción de alguna parte de la misma.

Finalmente, en tercer lugar, voy a referirme a los contratos de gran envergadura que lleva a cabo el Departamento de Defensa, otro de los organismos con mayor presupuesto en la adquisición de bienes y realización de obras civiles. El Departamento de Defensa suele constituir una unidad encargada de velar por la ejecución de cada contrato o de varios contratos similares. La unidad tiene la responsabilidad de la gestión del proyecto a través de la definición de su diseño y el desarrollo de las etapas de realización del mismo. La unidad está dirigida por un *Project manager*, quien recibe por delegación amplias facultades decisorias, y está integrada por un equipo multidisciplinar de especialistas en contratos, en sus aspectos financieros y técnicos. Además, puede incorporarse a la citada unidad personal especializado contratado al efecto. El *Project manager* es el responsa-

---

(19) A. RUIZ OJEDA ha puesto de manifiesto cómo las grandes empresas constructoras en España propiciaron hace unos años un proceso de concentración que determinó que de veinte empresas grandes a principios de los años noventa hayan quedado siete, que tienen en cartera más del 30% de las obras públicas que se licitan en España. Véase *Algunos problemas de regulación de mercados en el ámbito de la contratación de las obras públicas*, «Noticias de la Unión Europea», núm. 219, abril 2003, pág. 55.

ble de la supervisión de los contratos asociados con el proyecto y, en definitiva, de la ejecución del mismo con eficacia.

Una vez expuestos mínimamente los tres modelos de control o de la dirección técnica de la obra pública en el Reino Unido, a continuación analizo otro sector del Derecho público anglosajón y la influencia que ha tenido en el mismo el *New Public Management*. Concretamente, la evolución del empleo público en el Reino Unido a raíz de la adopción del *New Public Management* como modelo de gestión pública.

#### 4. EVOLUCIÓN DEL *CIVIL SERVICE*

Los *civil servants* o empleados públicos son empleados de la Corona en los Departamentos ministeriales, distintos de aquellos que prestan sus servicios en órganos políticos y judiciales, cuya remuneración proviene de los presupuestos aprobados por el Parlamento (20).

Esta definición, matizada posteriormente, excluía de la consideración de *civil servants* a los miembros de las fuerzas armadas, la policía, los empleados de la Administración Local, los empleados de empresas nacionales y los del Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*). Además de los citados, actualmente se incluye dentro de la definición de *civil servants* a los empleados públicos que prestan sus servicios en Agencias ejecutivas, aunque su financiación no provenga de los Presupuestos Generales, sino de la dación de bienes al mercado.

La regulación actual del *Civil Service* está contenida en la *Civil Service Order in Council 1995*, que ha sido posteriormente desarrollada por disposiciones aprobadas por el *Treasury* y por el Ministro para el *Civil Service*. En general, los principios y reglas que regulan los derechos de los empleados públicos están recogidos en el *Civil Service Pay and Conditions of Service Code*, adaptado específicamente por cada Departamento para su personal.

Los principios que rigen el acceso a un empleo público han sido desarrollados por el *Civil Service Commissioners' Recruitment Code*, que establece el acceso basado en el mérito dentro de un proceso de selección de concurrencia competitiva organizado con la debida publicidad en diarios oficiales e, incluso, en agencias de empleo. Estos principios se deben aplicar tanto para la contratación de personal con carácter indefinido o temporal, ya se trate de personal contratado en régimen de media jornada o de jornada completa. Además, el citado Código permite que en el proceso de reclutamiento del personal participen entidades privadas, como agencias de empleo o consultoras.

Ahora bien, el mismo *Civil Service Commissioner's Recruitment Code* prevé unos supuestos que estarían excepcionados de la aplicación del procedimiento general de selección a través de un procedimiento de concu-

---

(20) C. TURPIN, en *British Government and the Constitution, Text, Cases and Materials*, 4.<sup>a</sup> ed., Butterworths, 1999, págs. 219-220.

rrencia pública. Se trata de personal seleccionado para puestos temporales, con contrato de duración máxima de doce meses renovables por idéntico periodo sólo una vez; en supuestos de reasignación de efectivos dentro del *Civil Service*; respecto de candidatos discapacitados; cuando se trate de puestos de designación política; y, finalmente, para la contratación de especialistas y profesionales cuyas capacidades no se encuentren entre el personal del *Civil Service* (21).

Una de las peculiaridades más llamativas del *Civil Service* es que un empleado público (*civil servant*) podía ser despedido en cualquier momento. La justificación histórica de esta regla, según la jurisprudencia, es que estaba implícito en las prerrogativas de la Corona el prescindir de sus empleados cuando sus servicios no fuesen necesarios. En la actualidad, más que una regla implícita, es una regla explícita contenida en la legislación en materia de protección del empleo, la cual extiende la protección contra despidos ilegales a los empleados públicos —*Employment Protection (Consolidation) Act 1978*, Parte V, sección 138—. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica los empleados públicos gozan de gran estabilidad en el empleo, a pesar de las posibles separaciones del servicio por ineficiencia, sanciones disciplinarias y recortes de plantilla (22).

Un tema controvertido respecto del *Civil Service* fue la existencia o no de contrato de prestación de servicios de los *civil servants* respecto de la Corona o, más concretamente, respecto del Departamento ministerial en el que tuvieran su puesto de trabajo. Aquellos que sostenían la inexistencia de relación contractual con la Corona encontraban ahí la justificación para la potestad de separación del servicio de la primera y para el no reconocimiento de legitimación judicial de los empleados públicos en la reclamación de sus derechos económicos. Esta posición fue mantenida por la jurisprudencia hasta bien entrados los años setenta (23). Sin embargo, ya en 1976 hay referencias a la existencia de un contrato de servicios con la Corona, tesis que es definitivamente asumida por la jurisprudencia en 1988 (24), cuando se reconoce expresamente el cambio que ha tenido lugar en las relaciones de los empleados públicos con la Corona, para quien en la actualidad es más positivo la existencia de un contrato que regule la relación con sus empleados y que pueda ser sometido a interpretación judicial por ambas partes (25).

Ahora bien, hay que tener presente que, aunque la relación sea contractual, la Corona mantiene su prerrogativa de separación del servicio del empleado público. No obstante, el ejercicio de tal prerrogativa o cualquier otra acción que afecte a los derechos de los empleados públicos está abierto a una posible revisión judicial (26).

---

(21) *Civil Service Commissioner's Recruitment Code*, págs. 12- 20.

(22) C. TURPIN, *British Government...*, ob. cit., pág. 201.

(23) Posición jurisprudencial establecida en el caso *Mulvenna v. The Admiralty* 1926 SC 842 y reiterada posteriormente por otros como *Lucas v. Lucas* [1943] P 68.

(24) *R.v. Civil Service Appeal Board, ex p. Bruce* [1988] 3 ALL ER 686.

(25) C. TURPIN, *British Government...*, ob. cit., pág. 202.

(26) S. FREDMAN y G. MORRIS, *Civil Servants: A Contract of Employment?*, «Public Law», 1988, pág. 58.

Atendiendo al principio de transparencia en la gestión pública, los Departamentos y Agencias deben describir en sus informes anuales la situación de su personal indicando las nuevas incorporaciones, etc. Todo ello es objeto de un proceso de auditoría llevado a cabo por consultores independientes que comprueban que se han respetado los principios establecidos en el *Civil Service Order in Council 1995*. Además, los Ministros y Directores de Agencias están sometidos a interpelación parlamentaria sobre los nombramientos realizados (27).

Un tema importante en relación con el *Civil Service* es la *transferencia de personal al sector privado*, impulsada por la privatización de servicios públicos que inició el Gobierno conservador de la Sra. Thatcher a principios de los años ochenta.

Lo cierto es que la descentralización de tareas administrativas fue precedida por el desencanto de la clase política respecto a la eficacia y el volumen del *Civil Service*, como consecuencia de la devaluación de la libra esterlina en 1967 y de la debilidad económica del país en aquellos años.

La necesidad de introducir cambios en el *Civil Service* motivó la creación de un Comité de estudio sobre la situación de las tareas realizadas por empleados públicos, denominado Comité Fulton. El Comité publicó en 1968 el Informe Fulton, que determinó la creación de un *Civil Service Department*, inexistente hasta la fecha, responsable de la gestión de los empleados públicos de forma centralizada. Hasta entonces, todo lo referente a la función pública era competencia del *Treasury Department*. El *Civil Service Department* introdujo cambios en los procesos de selección, de acceso a la función pública, etc.

A finales de los años setenta, el país continuaba sumido en una crisis económica que fue el centro de atención de la política practicada por el Gobierno conservador cuando ganó las primeras elecciones generales en 1979. Concretamente, el Gobierno de la Sra. Thatcher concentró sus esfuerzos en controlar la inflación y reformar el sector industrial, reducir el gasto público; por consiguiente, reducir el gasto en servicios públicos intentando, al mismo tiempo, incrementar la eficiencia en su prestación.

La labor emprendida por el Comité Fulton fue continuada por la Rayner Unit, constituida en 1979 (presidida por el creador de *Marks & Spencer*, Lord Rayner), más tarde conocida como *Efficiency Unit*, cuya finalidad consistió en determinar el uso que se hacía de los recursos humanos disponibles dentro de la función pública. Más tarde se crearía, a partir de la citada unidad, la *Financial Management Unit* con el fin de introducir criterios de gestión privada en la función pública como, por ejemplo, el que todos los responsables de los diferentes servicios tenían que tener claramente delimitados los objetivos a lograr, la definición de su responsabilidad por el buen uso de los recursos asignados y estar dotados de la suficiente experiencia e información para la consecución de los objetivos preestablecidos.

De esta época son muy conocidos algunos documentos como el *Finan-*

---

(27) *Civil Service Commissioner's Recruitment Code*, pág. 23.

*cial Management Initiative* (1982), en el que se barajó la opción privatizadora de servicios públicos, la contratación con terceros, la creación de agencias ejecutivas, etc. Se publicó además la citada *Citizen's Charter* (1991), que, como ya expuse, considera a los ciudadanos de forma individualizada como consumidores y usuarios de servicios públicos a los que se les reconocen determinados derechos en cuanto a la calidad de los mismos.

Sir Robin Ibbs sucedió a Lord Rayner al frente de la *Efficiency Unit* y de nuevo se realizaron estudios en cuanto a los logros de la citada unidad en la etapa anterior. Todo ello culmina con la publicación de un estudio titulado «*Next Steps*» *Report. Improving Management in Government*, en 1988. El estudio y las propuestas de reforma de la función pública que contiene fueron publicados después de las elecciones generales de 1987, en las que la Sra. Thatcher resultó nuevamente vencedora.

En general, el estudio propuso la adopción de dos tipos de medidas para aumentar la eficiencia administrativa: por un lado, descentralizar burocráticamente las unidades que prestaban servicios, realizaban actividades, de aquellas que diseñaban la política a seguir en un determinado sector de acción pública. Como consecuencia de esta primera medida, se calculó que el noventa y cinco por ciento de los empleados públicos iban a pasar a depender de Agencias ejecutivas o prestadoras de servicios. En ese momento, los empleados públicos comprendieron que sus puestos de trabajo podían peligrar si se transferían determinadas funciones al sector privado, como evidenció la huelga de 1993.

Por otro lado, el citado estudio propugnó acabar con la ficción que suponía entender que el Ministro correspondiente era responsable por todo aquello que hacían sus subordinados. Esta propuesta determinó la aprobación de la *Civil Service (Management Functions) Act 1992*, cuyo artículo 1.2.º recoge la propuesta del estudio señalando que un Ministro de la Corona puede delegar una competencia en cualquier otro empleado de la Corona, con las condiciones y la extensión que el primero determine en el acto de delegación. Además, el mismo artículo primero, en su apartado cuarto, autoriza que aquel que recibe una competencia por delegación pueda a su vez, siempre respetando los términos de la delegación y actuando en el nombre del delegante, delegar en personal jerárquicamente dependiente de él la realización de la actividad.

Ahora bien, el artículo segundo de la citada Ley de 1992 dispone que la posible delegación de competencias establecida en el artículo primero se aplica a toda potestad atribuida por Ley relativa al nombramiento o gestión de personal que requiera, para su ejercicio, la sanción de un Ministro de la Corona, ya sea a través de su expresa aprobación, consentimiento o acuerdo. El apartado segundo del citado artículo segundo permite excepcionar la necesaria autorización por parte del Ministro competente. En efecto, este precepto señala que «el Ministro cuya sanción es requerida para el ejercicio de un poder al cual se aplica esta disposición [art. 2], con la extensión y sujeto a las condiciones que él determine, podría autorizar su ejercicio sin su sanción».

Las dos medidas adoptadas a raíz del *Next Steps Report*, es decir, la des-

centralización burocrática de servicios y la posible delegación de funciones del Ministro en los Directores de las Agencias, incluida la adopción de la política de personal, fueron determinantes para la transferencia de un gran número de empleados públicos a las nuevas Agencias. Según el profesor FREELAND, más de la mitad de los funcionarios públicos fueron efectivamente transferidos a las Agencias (28).

En ese momento cobró especial importancia la *Transfer of Undertaking (Protection of Employment) Regulations 1981* (más conocida como TUPE), que transpuso al ordenamiento interno británico la Directiva de Derechos Adquiridos de los trabajadores de 1977. El TUPE protege a los trabajadores cuando la empresa en la que ellos trabajan es adquirida por otro empresario, y su eficacia se extiende, asimismo, a la privatización de empresas u organismos públicos y de sus correspondientes empleados.

No obstante, el TUPE de 1981 no se refería a la pensión de jubilación de los empleados que iban a ser transferidos. Un tema de vital importancia que aborda la modificación de esta normativa en 1999 (29).

En la actualidad, el TUPE, con las modificaciones introducidas en 1999, obliga a que se respeten los derechos económicos, en especial las pensiones de jubilación, de aquellos empleados públicos que resulten transferidos a sociedades mercantiles y organismos regidos por Derecho privado. Los principios aplicables en relación con las pensiones de aquellos empleados públicos transferidos son: en primer lugar, ofrecer al personal un tratamiento justo respecto a sus derechos adquiridos; en segundo lugar, hacerlo de forma transparente y abierta, con participación en la negociación del personal y de los sindicatos representativos de sus intereses, y, finalmente, en tercer lugar, atribuir la responsabilidad última de todo el proceso a la Administración pública.

Según el TUPE, cuando parte del sector público es transferido a un empresario privado, la Administración de adscripción debe informar a la plantilla y a los sindicatos de sus intenciones de transferir la plantilla de personal que venía desarrollando esa actividad que se va a privatizar. Asimismo, debe advertir a los potenciales empresarios privados de la aplicación del TUPE a los empleados públicos transferidos (30).

Además, cuando se trata del traspaso de empleados públicos al sector privado, el *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, de enero de 2000, establece los criterios de actuación que deben seguir las Administraciones públicas implicadas en los siguientes procesos (31): *Public Private Partnerships* (32), la prestación de servicios a través de su contratación con terceros («contracting-out», en la terminología anglosajona), o la

(28) M. FREELAND, *Government by Contract and Public law*, ob. cit., págs. 87-88.

(29) El TUPE fue modificado por el *Statutory Instrument 1999*, núms. 1925 y 2402 (corrección de errores del anterior), de naturaleza reglamentaria, para adaptarlo a las modificaciones de la normativa comunitaria en materia de protección de los trabajadores cuando se produce la sucesión de empresas. Disponible en <http://www.hmso.gov.uk/si/si1999/19991925.htm>.

(30) *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, January 2000, pág. 7.

(31) *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, January 2000, pág. 4.

(32) Entre nosotros, la financiación privada de obras o servicios públicos.

reorganización de parte del sector público y su adscripción a otro Departamento ministerial. El citado documento señala que en todos esos procesos deben seguirse los principios del TUPE, a pesar de que esta regulación no se aplica cuando la reorganización no conlleva un cambio de empresario-empendedor.

El *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice* distingue según se trate de transferencia de personal dentro del sector público (1) o dentro del *Civil Service* (2):

1) Por transferencia de personal dentro del sector público se entiende transferencia entre la Administración local y la Administración central y las Agencias, o bien entre la Administración local y el Servicio Nacional de Salud, o entre este último y la Administración central y las Agencias. En estos supuestos, el citado documento establece claramente que el personal puede rechazar la transferencia dentro del sector público, con lo que el empleador, ya sea Administración central, Agencia, Administración local o Servicio Nacional de Salud, deberá recolocar a aquellos que se negasen a ser transferidos dentro de su propia plantilla orgánica (33).

2) En relación a la transferencia de empleados públicos dentro del *Civil Service*, es decir, entre Departamentos ministeriales y las Agencias, al no tratarse de un cambio de empleador no serán de aplicación las disposiciones del TUPE. Además, el *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice* señala que estas transferencias dentro del *Civil Service* deben guiarse por los siguientes criterios: En primer lugar, si las funciones son asumidas por otro Departamento ministerial o Agencia, los medios personales necesarios para su realización serán también transferidos. En segundo lugar, el citado documento establece que los Departamentos deberán hacer un esfuerzo para ofrecer una oportunidad de permanencia a aquellos que manifiesten su deseo de continuar en el Departamento de origen. En tercer lugar, aunque las normas del TUPE no se apliquen en estos supuestos, los Departamentos deben guiarse por sus principios inspiradores, lo que implica que los términos y condiciones de la plantilla no podrán modificarse unilateralmente. Finalmente, en cuarto lugar, el Departamento correspondiente deberá informar a los trabajadores y a sus representantes del plan de traslados previsto lo antes posible.

Por último, cuando se trate de transferencias de determinadas funciones o servicios al sector privado, como resultado de privatizaciones o de la utilización de la financiación privada en infraestructuras, etc., el *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice* señala que los futuros contratistas, concesionarios o socios privados, podrán presentar ofertas en la licitación pública de la obra o servicio en las que no se contemple la transferencia de personal, pero la aceptación de esas ofertas sería discrecional por parte del Departamento o Agencia convocante. En todo caso, cuando se producen estos procesos, la regla es la transferencia al sector

---

(33) *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, January 2000, pág. 9.



privado de los medios personales que venían realizando esas funciones y la aplicación del TUPE.

Si el servicio o función fuera asumido de nuevo por la Administración pública, ésta debería recolocar de nuevo al personal que originariamente fue transferido al sector privado.

Las excepciones previstas a la citada regla general hacen referencia, por ejemplo, a actividades privatizadas que no necesitan una plantilla de trabajadores permanente o bien actividades que requieren unos conocimientos, habilidades o especialización diversos a los que tienen los empleados públicos, etc.

Para que una Agencia pueda acogerse a estas excepciones y, en consecuencia, no transfiera los empleados públicos al sector privado, cuando sí se han transferido las actividades correspondientes, es necesario obtener el acuerdo del Departamento ministerial concernido.

En los supuestos excepcionales citados, en los que no se transfiera el personal ni se aplique, en consecuencia, la regulación contenida en el TUPE, la Administración pública deberá identificar lo antes posible aquellos empleados que sí serán aceptados voluntariamente por el contratista. El resto de los miembros de la plantilla deberán ser recolocados dentro de la Administración pública responsable de la operación y el coste de la recolocación deberá ser tenido en cuenta a la hora de valorar la oferta presentada por el contratista en la licitación pública (34).

Además, respecto a las pensiones de aquellos que efectivamente sean transferidos al sector privado, el *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, citado, señala que se deberá ofrecer al personal la posibilidad no sólo de continuar cotizando en el mismo régimen para obtener una pensión equivalente a la que tendría si continuara prestando sus servicios en el sector público, sino también de optar por obtener la parte proporcional de lo cotizado y dedicado a la pensión de jubilación en el momento en que el servicio es privatizado (35).

## 5. LA DESCENTRALIZACIÓN EN AGENCIAS EN EL REINO UNIDO

### 5.1. Introducción

Los fenómenos de descentralización en el Reino Unido parten de una idea compartida por los sistemas de Derecho continental, a saber, que determinadas actividades o servicios se realizan más eficazmente por un organismo instrumental constituido al efecto, separado por tanto de la Administración territorial correspondiente.

En las páginas siguientes es objeto de estudio el régimen jurídico de las «Agencias» en el Reino Unido. Una denominación genérica que engloba entidades y organismos de muy diverso tipo y que ha alcanzado una im-

(34) *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, cit., pág. 8.

(35) *Staff Transfers in the Public Sector, Statement of Practice*, cit., pág. 12.

portancia desconocida hasta ahora, a consecuencia de la aplicación del *New Public Management* y, sobre todo, de la iniciativa del Gobierno laborista conocida como *Next Steps Agencies*.

Ahora bien, no es éste el lugar para proceder a un análisis exhaustivo de toda la galaxia de entidades que operan en el ordenamiento jurídico británico, por lo que limitaré el estudio a los dos tipos principales de Agencias: independientes y ejecutivas.

Tal como expuse en la introducción de este trabajo, el *New Public Management* impulsó una mayor descentralización burocrática con el fin de lograr la preciada eficacia administrativa en la gestión de los asuntos públicos. En consecuencia, el Gobierno optó por la creación de las Agencias ejecutivas, que, a diferencia de las Agencias tradicionales del Reino Unido, no tienen personalidad jurídica pero sí una amplia autonomía de gestión para la consecución de los objetivos previamente establecidos en el documento de creación.

Además del análisis del régimen jurídico de las Agencias ejecutivas, la exposición sobre las Agencias independientes y, más concretamente, la parte dedicada al estudio de British Waterways, como prototipo de Agencia tradicional, ponen de manifiesto la influencia que el *New Public Management* ha tenido en la forma de entender cómo debían gestionarse estas organizaciones instrumentales y con qué objetivos.

## 5.2. *Agencias independientes*

La descentralización funcional de la Administración estatal comenzó en los años sesenta, con la creación de la *Civil Aviation Authority* en 1971, adscrita al Departamento de Comercio e Industria; el *Manpower Services Commission*, el *Advisory and Conciliation and Arbitration Service* y la *Health and Safety Commission* en 1974, todos ellos adscritos al Departamento de Trabajo. Las funciones de estos organismos o Agencias, en la terminología anglosajona, son variadas, de tipo regulador, consultor, etc.

Lo que diferencia a estas Agencias de las *Next Steps Agencies* es, en primer lugar, que tienen personalidad jurídica distinta de la entidad matriz que las crea, es decir, distinta del Departamento ministerial de adscripción; de ahí la denominación de Agencias independientes. La atribución de personalidad jurídica y su creación por Ley determinan un régimen jurídico hecho a medida, según las necesidades de la entidad. Las *Next Steps Agencies* no tienen personalidad jurídica distinta de la Administración territorial a la que pertenecen y no son creadas por Ley, sino por un documento marco denominado *Framework document*, tal como explico en el subepígrafe siguiente.

Las Agencias independientes tienen capacidad para contratar su propio personal, respetando, eso sí, el principio de mérito en el acceso. La selección se debe basar en el mérito teniendo en cuenta la igualdad entre sexos, como principio que preside los nombramientos de cargos públicos, y la representación proporcional de las minorías étnicas.

Lo cierto es que los nombramientos de la plantilla y de los puestos directivos de las Agencias (estos últimos por el Ministro correspondiente) están sometidos a unos controles por diversos organismos que cito a continuación. El *Public Appointments Unit of the Civil Service Department* mantiene al día una lista con los miembros potenciales de los organismos públicos. Además, el Ministro es responsable ante el Parlamento por los nombramientos realizados. El *Civil Service Department* mantiene, asimismo, un directorio con todos los nombres de aquellos que han sido nombrados para un cargo público o para puestos de trabajo en organismos públicos. Finalmente, las Agencias ejecutivas y el resto de entes del sector público deben redactar informes anuales sobre sus recursos personales. El *Commissioner for Public Appointments* es el encargado de velar porque se respeten los principios citados de no discriminación, igualdad en el acceso basado en el mérito y representación de minorías étnicas en los nombramientos que realice el Ministro correspondiente para puestos en las Agencias y en los organismos que integran el Sistema Nacional de Salud (*National Health Service*).

### 5.3. Agencias ejecutivas (Next Steps Agencies)

La introducción del *New Public Management* por el Gobierno conservador de la Sra. Thatcher determinó que los Departamentos ministeriales revisaran las funciones administrativas que llevaban a cabo para establecer cuáles de ellas podían ser suprimidas, privatizadas, contratadas con terceros o bien realizadas por un órgano administrativo especializado dotado de autonomía de gestión. El criterio utilizado fue el *market testing*, que se consolidó con el Gobierno laborista al publicar *The Government's Guide to Market Testing 1993*. De esta última operación surgieron las *Next Steps Agencies* como órganos instrumentales sin personalidad jurídica distinta del Departamento ministerial de creación, con la función de ejecutar un determinado sector material de actuación administrativa.

Las *Next Steps Agencies* o, en adelante, Agencias ejecutivas no tienen atribuidas sus potestades por ley, como sí ocurre con las Agencias independientes tradicionales en los sectores de aviación civil, juego, etc., sino a través de documentos marcos que establecen su régimen jurídico (*Framework documents*). En cuanto a la naturaleza jurídica de estos documentos marcos reguladores, si bien es cierto que no son contratos en sentido estricto, puesto que la Agencia carece de personalidad jurídica para formalizar un contrato en su nombre, sí se ha afirmado que se trata de cuasi-contratos por la naturaleza de los acuerdos que recogen con el Departamento matriz (36): por ejemplo, los acuerdos respecto al personal de la Agencia, los objetivos a cumplir por la Agencia, la negociación anual de los indicadores de gestión que van a servir para auditar su actividad conforme al criterio *value for money*, etc.

(36) M. FREELAND, *Government by Contract...*, ob. cit., págs. 88-89.

Las partes en el documento marco regulador son el Departamento ministerial al que está adscrita la Agencia, esta misma y el *Treasury Department*. El documento establece los objetivos de la Agencia, sus funciones (la mayoría de las Agencias son ejecutivas o de implementación de una estrategia política diseñada para un sector de acción pública determinado, pero también puede tratarse de un organismo regulador), la financiación de la misma (algunas son financiadas con cargo a los presupuestos del Departamento ministerial al que están adscritas y otras se autofinancian con las contraprestaciones que reciben por los servicios que prestan o la actividad que desarrollan), los procedimientos de auditoría y control financiero a los que será sometida y el régimen de personal. El Director de la Agencia es responsable del funcionamiento cotidiano de la misma y del logro de los objetivos establecidos en el convenio, de forma que puede ser removido de su cargo si los mismos no se alcanzan en el periodo establecido. El documento marco regulador es revisado cada tres años, pero durante ese periodo también es posible modificarlo para adaptarlo a las necesidades de la Agencia.

En cuanto al personal de las Agencias ejecutivas, se trata mayoritariamente de funcionarios públicos. No obstante, el Presidente o Director de la Agencia no tiene por qué ser funcionario público y, de hecho, un tercio de la plantilla suele ser reclutado a través de procedimientos concursales, basados en el mérito, al margen de los funcionarios transferidos por el Departamento de adscripción de la Agencia.

El *Next Steps Report 1998*, de Lord Rayner (véase epígrafe precedente), básicamente tenía por finalidad el incremento de eficiencia administrativa con dos propuestas principales: promover la descentralización burocrática dentro de los Departamentos ministeriales y acabar con la ficción que suponía considerar al Ministro responsable de todo lo que realizaban sus subordinados. Consecuencia de la primera propuesta son las *Next Steps Agencies* y, de la segunda, la aprobación de la *Civil Service (Management Functions) Act 1992*.

La *Civil Service (Management Functions) Act 1992*, aprobada con la finalidad de regular la delegación de funciones en las Agencias o, más correctamente, en un «*individual Crown servant*», en la práctica en el Director de la Agencia, fue objeto de críticas porque posibilitó la transformación del *Civil Service* en pequeños núcleos de ejecución de políticas públicas, diseminando el cuerpo en una amplia gama de organismos, como las Agencias ejecutivas (37).

En realidad, la *Civil Service (Management Functions) Act 1992* se aprobó con la finalidad, entre otras, de facilitar la gestión de los empleos públicos, posibilitando la delegación de la misma en las Agencias ejecutivas (38). Concretamente, la delegación de la gestión del personal de la Agencia se hace no en la Agencia misma, que no tiene personalidad jurídica, sino en

---

(37) M. FREELAND, *Government by Contract...*, ob. cit., pág. 94.

(38) Sobre esta Ley me remito a lo expuesto en el epígrafe dedicado a la evolución del *Civil Service*.

su Director. Esta cuestión, junto con la posibilidad que abrió la Ley de contratar con privados funciones tradicionalmente públicas (39), fue uno de los temas que más debate suscitó en su momento, puesto que iba en contra del principio vigente en el Reino Unido respecto a la delegación de competencias: «*delegatus non potest delegare*», que impide la denominada, entre nosotros, delegación en cascada.

El documento marco regulador de la Agencia ejecutiva puede incluir un incremento retributivo para el personal de la entidad, tanto para funcionarios públicos como personal laboral. La justificación del distinto trato otorgado a los funcionarios adscritos a la Agencia respecto de aquellos cuyo puesto de trabajo continúa estando en el Departamento ministerial proviene de la necesaria incentivación de los primeros, inmersos en una estrategia de potenciación de la eficacia de su gestión que fue determinante, en su día, de la creación de la Agencia.

Las Agencias ejecutivas, a diferencia de las Agencias independientes, no tienen, con carácter general, personalidad jurídica distinta del Departamento ministerial al que están adscritas, lo cual plantea numerosos problemas en cuanto a la impugnación de sus actos y la delimitación de responsabilidades.

Al Ministro titular del Departamento de adscripción corresponde el control de la actuación de la Agencia ya que, en definitiva, él es el responsable del sector de acción pública descentralizado en la Agencia. Al Ministro corresponde, por tanto, establecer las directrices que van a guiar la actuación de la entidad y controlar la consecución de objetivos. No obstante, el Director o Presidente de la Agencia ejecutiva es responsable del uso de los recursos asignados y de la consecución de objetivos. De hecho, el Director o Presidente responde ante el *Public Accounts Committee* por su gestión financiera.

En cuanto al régimen de impugnación de sus actos, mientras que las Agencias independientes, creadas por ley, con personalidad jurídica, potestades y responsabilidades delimitadas por su ley de creación, responden por sí mismas de los efectos jurídicos de sus actos, respecto de las nuevas Agencias ejecutivas la cuestión no está tan clara. Tal como señalé previamente, la creación de estas Agencias no se realiza por ley, sino a través de un documento marco regulador entre el Departamento implicado (es decir, aquel que va a diseñar la política a seguir en el sector de acción pública de que se trate), el futuro organismo (por lo tanto, negociado con las unidades del Departamento que van a ser descentralizadas en la nueva Agencia) y el *Treasury Department*, responsable en gran parte de la financiación de la Agencia. El documento considerará a la Agencia como el brazo ejecutor de la política departamental correspondiente, intentando dotar a la entidad de la máxima autonomía de gestión. Una autonomía de gestión que se ha visto impulsada por la legislación emanada en los últimos años: concre-

---

(39) Esta interpretación fue expresamente negada por el Gobierno en el debate parlamentario del proyecto de Ley; véase M. FREELAND, *Government by Contract...*, ob. cit., pág. 96. Un tema sobre el que incide la *Desregulation and Contracting Out Act 1994*.

tamente, la *Government Trading Act 1990* posibilitó que las Agencias complementaran su financiación con las contraprestaciones económicas recaudadas de los usuarios por los servicios prestados o por la actividad realizada, lo que permite a la entidad incrementar, en alguna medida, el salario de sus trabajadores, ya sean funcionarios o personal laboral.

Otro impulso legislativo a la autonomía de gestión de las citadas Agencias fue dado por la *Civil Service (Management Functions) Act 1992*, que permitió que estas entidades contratasen personal laboral si sus necesidades de gestión así lo requerían, incluso sin el acto de aprobación del Ministro correspondiente, si éste había delegado previamente esta competencia en el Director de la Agencia en el documento marco regulador de la entidad (40).

Ahora bien, a pesar de estas disposiciones, no podemos olvidar que las nuevas Agencias ejecutivas no tienen personalidad jurídica distinta del Departamento ministerial de adscripción; por consiguiente, la impugnación de sus actos deberá realizarse como si se impugnase un acto del Departamento territorial correspondiente, cuyo Ministro o Secretario de Estado es el responsable último de la actividad de la misma.

#### 5.4. *Prototipos de Next Steps Agencies y de Agencias independientes*

La exposición a grandes rasgos del régimen jurídico de las Agencias ejecutivas e independientes nos permite adentrarnos a continuación en el análisis de dos de las Agencias emblemáticas del Reino Unido, ambas con responsabilidades en materia de contratación de obra pública civil. La *Highways Agency* representa el prototipo de *Next Steps Agency*, o de Agencia ejecutiva, mientras que *British Waterways* nos sirve para ilustrar el modelo de Agencia independiente.

##### A) *Highways Agency*.

La *Highways Agency* (en adelante, HA) fue creada en 1994, como una Agencia ejecutiva adscrita al Departamento de Transporte, Gobierno Local y Regiones. El Secretario de Estado del citado Departamento es responsable de la política del Gobierno en materia de autopistas y de la red de carreteras nacionales en Inglaterra.

La HA es el organismo encargado de mantener, gestionar y desarrollar la red de carreteras nacionales y autopistas de Inglaterra en nombre del citado Secretario de Estado, sin olvidar el principio de desarrollo sostenible en el uso de los recursos naturales. En la actualidad, la red tiene una longitud de 9.404 kilómetros entre autopistas y carreteras nacionales.

---

(40) Esa misma Ley autorizó a las Agencias a establecer las condiciones salariales para sus empleados de forma autónoma a aquellas establecidas para los trabajadores del Departamento ministerial, siempre que la Agencia tuviese más de dos mil empleados. Véase P. CRAIG, *ob. cit.*, pág. 108.

La HA es la responsable de la implementación del plan denominado «*Transport 2010: the 10 Year Plan*», publicado por el Gobierno en el 2000. Este Plan incrementa la inversión en la red de carreteras nacionales y autopistas por encima de los 21 billones de libras esterlinas para el periodo de diez años mencionado. Hasta ahora, la HA gestionaba la red centrándose en su ampliación y mantenimiento. Sin embargo, en el futuro se pretende que la gestión no sea exclusivamente material, sino también de gestión de flujos de tráfico.

La HA está sujeta a una serie de disposiciones que han adaptado el Derecho anglosajón a los imperativos del Derecho comunitario, como la *Public Procurement Regulations*, que establece cómo la HA adquiere obras, bienes y servicios. Además, la HA está sujeta al *World Trade Organisation Government Procurement Agreement*. Estas normas promueven la no discriminación y la transparencia en procedimientos de concurrencia competitiva entre contratistas de obras, suministradores de bienes y prestadores de servicios.

La HA, como una de las *Next Steps Agencies*, se rige por la máxima del recurso a la financiación privada para la consecución de sus objetivos, siempre que sea posible.

La HA realiza su actividad a través de terceros contratistas, empresas de mantenimiento y consultoras. De hecho, se calcula que adquiere el 95% de su trabajo de proveedores externos. La HA tiene un presupuesto anual de gasto superior a 1,5 billones de libras esterlinas.

Entre los principios que rigen la actuación de la HA en el mantenimiento y ampliación de la red de carreteras podemos enumerar los siguientes:

1) Temprana creación de un *delivery team*. Bajo tradicionales formas de contratación pública, el contratista privado no está implicado en el diseño y desarrollo del producto final, simplemente construye aquello que ha sido diseñado por un ingeniero empleado por el cliente. De hecho, el contratista no intervenía hasta que se había obtenido el *planning approval*, es decir, la licencia de obras.

La HA trata de evitar las disfunciones que esta tardía implicación del contratista provocaba, teniendo en cuenta que después de obtener la licencia de obras el 80% del diseño estaba ya comprometido, sin que fuese posible que el contratista introdujese mejoras en el proyecto.

Otro de los problemas que la HA pretende eliminar se refiere a la desvinculación de los subcontratistas con la Administración contratante. En el pasado se mostró claramente ineficiente que, bajo formas tradicionales de contratación de obra pública, las relaciones se establecieran entre el contratista principal y la Administración pública contratante, sin que fuesen conocidos los subcontratistas. Esto provocó que el contratista principal primara la subcontratación a bajo costo para ampliar su margen de beneficio, lo que influyó negativamente en la calidad del producto final.

En consecuencia, la función de la HA respecto a los contratistas, subcontratistas y suministradores es establecer y mantener al día una base de

datos de aquéllos, exigiéndoles unos estándares de calidad altos en la realización de la unidad subcontratada pero teniendo en cuenta, asimismo, que es preciso que éstos obtengan un margen razonable de beneficio.

La HA considera que la pronta implicación del contratista y de la cadena de subcontratistas permite introducir una mayor innovación en el proyecto, una mayor transferencia de riesgos, mayor planificación de los recursos precisos, más amplio margen para contratar a la plantilla de personal necesario, así como para disminuir el periodo de construcción y con ello reducir su negativo impacto.

2) Clarificación de responsabilidades de las partes en el contrato. La creación de un *delivery team* integrado por representantes de todas las partes (diseñadores del proyecto, contratistas, etc.) agiliza la ejecución del mismo y permite delimitar con claridad las distintas competencias y las responsabilidades derivadas del ejercicio de las mismas.

La temprana creación de un *delivery team* permitirá eliminar las dilaciones indebidas.

3) Selección de los suministradores sobre la base del criterio VFM, es decir, la óptima combinación de calidad y precio. La HA descartó la adjudicación de los contratos basada en los precios más bajos. La clave está en identificar durante el proceso de licitación no la óptima solución, sino el mejor equipo capaz de identificar la óptima solución y de realizar la obra o el servicio con los estándares de calidad requeridos.

4) Una justa distribución de riesgos: esto requiere que los riesgos sean identificados con carácter previo al establecimiento del contrato, para que el contratista puede valorar los mismos e integrarlos en su oferta.

5) Alta calidad de diseño. Entre los criterios que guían la actuación de la HA se sitúa el ofrecer soluciones seguras y rentables a largo plazo. El proceso de adquisición de la obra incorporará ideas innovativas y costes reducidos en el periodo de vida del contrato. Los proyectos serán realizados por unidades de obra, valoradas posteriormente por ingenieros y gestores integrados en la Oficina del Gobierno denominada *Office of Government Comerse gateway review proceses*. Uno de los objetivos de la HA es lograr un alto grado de calidad en el diseño de los edificios públicos.

6) Estudio de nuevas medidas a adoptar para identificar la mejor práctica, el desarrollo constante del *best value*, etc.

#### B) *British Waterways*.

*British Waterways* (en adelante, BW) es un entidad de Derecho público creada por la *Transport Act 1962* para la gestión y el mantenimiento de las vías fluviales en Inglaterra, Gales y Escocia, que tienen una extensión



de 3.000 kilómetros. Esta entidad está adscrita al Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Agricultura siempre que realice sus actividades en Inglaterra y Gales, mientras que en Escocia depende del Gobierno escocés. Aunque puede recibir directrices de actuación de estas Administraciones territoriales, lo cierto es que BW se define como Agencia independiente, debido a la personalidad jurídica que le otorga su ley de creación. El dato de la personalidad jurídica distingue el régimen jurídico de esta entidad de las *Next Steps Agencies*, como la HA anteriormente estudiada.

La citada Ley de 1962, de creación de la BW, consideró las vías fluviales como vías de comunicación entre las distintas partes del país. Sin embargo, la *Transport Act 1968* reconoció su valor como bien de recreo. La BW ha sido tradicionalmente responsable de la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras de estas vías fluviales, mientras que el sector privado se ha encargado de gestionar las actividades desarrolladas en estas vías, como el transporte, la reparación de botes, etc. Además, la BW vende el agua al sector industrial y agrícola.

El *New Public Management* y sus propuestas de implementación de *las tres Es* («economía, eficiencia y eficacia») afectaron, como no podía ser de otra forma, a la gestión que venía realizando la BW. Uno de los documentos que el Gobierno publicó en 1998, titulado *Selling Government Services into Wider Markets*, orientó a todos los Departamentos y Agencias a la rentabilización comercial de todas sus propiedades. Respecto a la BW fueron publicados los siguientes documentos:

— *Unlocking the Potential- a New Future for British Waterways*, en febrero de 1999, donde se reconoció el valor económico de las vías fluviales y se anunció un incremento en la inversión pública para reducir los importantes atrasos acumulados durante décadas de escasa inversión en el mantenimiento de los canales y demás infraestructura fluvial.

— En junio de 2000 se publicó el documento titulado *Waterways for Tomorrow*, donde se animó a la entidad a la búsqueda de socios privados para la materialización de contratos de *Private Finance Initiative*, que actualmente canalizan la financiación privada de la obra pública en el Reino Unido. Este documento puso de manifiesto el potencial económico de la red de canales si se utilizaba en la transferencia de agua, especialmente hacia el sur y el este de Inglaterra. Algo realizable con pequeños trabajos de ingeniería, sobre todo si se comparaba con el coste que supondría la construcción de nuevas tuberías o embalses en esas zonas del país. Además, cuando el documento se publicó, parte del sistema de canales era ya usado para transferir agua sin depurar a compañías de tratamiento y suministro de agua a particulares. Por ejemplo, más del 60% del agua que recibe Bristol procede del *Gloucester & Sharpness Ship Canal*.

A raíz de la publicación de estos documentos y de la toma de conciencia del potencial económico que encierra el sistema de canales británico, BW, con la asistencia de *Partnerships UK*, ha entrado en un proceso de lici-

tación pública con el fin de seleccionar al mejor socio privado con el que crear una sociedad mercantil de capital mixto encargada de la gestión comercial de las actividades de BW, incluida la garantía de los nuevos recursos hidráulicos, el tratamiento y la venta de agua, así como el *marketing* que ello conlleva. La inversión prevista para los próximos cinco años es de 35 millones de libras, y para los próximos diez años supera los 100 millones.

La principal fuente de financiación de esta inversión será, además de la aportación del socio privado, el recurso al crédito por parte de la nueva compañía. De hecho, la creación de una nueva compañía con capital en parte privado tiene su razón de ser en tratar de escapar del límite de endeudamiento impuesto por la sección 19 de la *Transport Act 1962* a BW, fijado en 35 millones de libras esterlinas.

La nueva sociedad será concesionaria de BW, quien facilitará el uso del agua, así como de los canales y los ríos, por el periodo de vigencia de la concesión. No obstante, la transferencia de agua y las operaciones en las vías fluviales necesitarán el voto favorable de BW, que retiene el control sobre estas cuestiones no incluidas en la concesión.

Ahora bien, la utilización de la financiación privada por BW ha requerido algunas modificaciones legislativas. En primer lugar, se aprobó la *Regulatory Reform Act 2001*, cuyo objeto es eliminar los obstáculos legales que impiden a entidades públicas desarrollar sus actividades con financiación privada. No obstante, la aplicación de esta Ley a BW precisó una modificación de la citada norma. La reforma se llevó a cabo a través de una *Regulatory Reform Order*, que aunque de rango inferior a la Ley puede modificarla siempre que reciba la aprobación de ambas Cámaras parlamentarias, después de que la propuesta de reforma que contiene haya sido sometida a un estudio exhaustivo por parte de Comisiones parlamentarias (*Scrutiny Committees*, en la terminología anglosajona) (41).

La adaptación de la regulación de BW era necesaria, en primer lugar, porque la Ley de creación de BW (la *Transport Act 1962*) permitía la creación de sociedades instrumentales por BW, pero siempre que el objeto de las mismas fuera coincidente con el de BW, lo cual no admitía la creación de la sociedad de capital mixto que va a tener entre sus fines el tratamiento de agua y su posterior venta. En segundo lugar, la limitación en el recurso al crédito de BW que impuso su Ley de creación podría ser interpretada, si no se modificaba su regulación, como un límite aplicable, asimismo, a las sociedades mercantiles en las que iba a participar BW.

En consecuencia, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Agricultura, al que está adscrita BW, consideró imprescindible reformar el marco legal de la misma, con el fin de adaptar esta entidad a las exigencias del *New Public Management* y, más concretamente, del *Next Steps Report*,

---

(41) Respecto al procedimiento de aprobación de una *Regulatory Reform Order* y su naturaleza jurídica, véase Anexo D del documento *Water Grid PPP, Removal of Restrictions on British Waterways' Statutory Powers*, publicado por el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Agricultura en mayo de 2002. Disponible en <http://www.defra.gov.uk/environment/consult/bwpowers/index.htm>.

que obliga a las entidades públicas a recurrir a la financiación privada de obras y servicios públicos siempre que sea posible.

## 6. CONCLUSIONES

El trabajo expuesto ha pretendido ilustrar, aunque fuese brevemente, cómo el nuevo modelo de gestión pública, el denominado *New Public Management*, ha introducido modificaciones en sectores esenciales de la acción administrativa y, en general, del Derecho público anglosajón.

La nueva forma de gobernar a través de contratos ha incrementado la participación del sector privado en la gestión de asuntos públicos, regida actualmente por *la máxima de las tres Es* (economía, eficacia y eficiencia) y por el criterio *the best value for money*, utilizado no sólo en la adjudicación de contratos públicos, sino también como criterio para evaluar la actuación administrativa.

El *New Public Management* significa un giro hacia la cultura del contrato en la forma de gobernar, un giro hacia un modelo de gestión pública más próximo al modelo de gestión privada, en el que los administrados son consumidores de productos y los contratos con terceros para la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras públicas permiten identificar claramente al responsable de la actividad.

Estamos ante un modelo de gestión administrativa que utiliza criterios de mercado (*market testing*, en la terminología anglosajona) para medir la eficacia, eficiencia y economía de los servicios y obras públicos. Un modelo cuyos rasgos distintivos, algunos de ellos, han sido adoptados desde hace tiempo en la gestión pública de nuestro país y cuyas manifestaciones más evidentes serían, entre otras, la política de privatizaciones iniciada en la etapa del Gobierno socialista y radicalizada con el Gobierno popular, la creación de sociedades públicas para la construcción de grandes infraestructuras públicas y la contratación de la prestación de servicios públicos con entidades privadas, por ejemplo, para reducir las listas de espera de los hospitales públicos.

# DOCUMENTOS Y DICTÁMENES