

## LA ADMINISTRACIÓN QUE VIENE: AGENCIAS ESTATALES

**ALFREDO SUAZ GONZÁLEZ**

*Interventor Auditor del Estado*

*Director Gerente de la Agencia Estatal de Evaluación  
de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*

### **Extracto:**

LA Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, intenta escalar un peldaño más en el camino a recorrer por la Administración del Estado, como motor del resto de administraciones existentes en el actual sistema descentralizado de nuestro país, para lograr simplificar y modernizar las tareas administrativas que vienen desarrollando los distintos servicios de la organización estatal, además de introducir elementos ciertamente novedosos (o, al menos, eso pretende) en la concepción del funcionamiento de las entidades públicas en general.

La idea principal que subyace en la norma y con la que se pretende lograr visualizar una nueva concepción de servicio público es que el Estado, a través del Ministerio de adscripción, actúa como «PRINCIPAL» y la Agencia Estatal, como «AGENTE». El contrato de gestión que se firmará entre ambos es el centro neurálgico del funcionamiento de estos entes porque aglutina aspectos tan importantes y decisivos como el marco de recursos humanos, los compromisos presupuestarios, las obligaciones, objetivos y planes de la entidad, así como el sistema de seguimiento de esos objetivos y su relación con la retribución de su personal, y especialmente de sus directivos, todo ello en un paisaje plurianual. El primer ente creado al amparo de la ley es la Agencia de Evaluación y Calidad, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas.

Se explicita la posible participación de otras Administraciones públicas distintas de la del Estado en el Consejo Rector de las Agencias, y aparece la Comisión de Control en

el seno del mismo. Asimismo, elementos dinamizadores en la gestión son sobre todo la flexibilización en la vinculación del presupuesto y en sus modificaciones y la exclusión de la función interventora en el régimen de control.

**Palabras clave:** agencias estatales, contrato de gestión, responsabilización, transparencia, flexibilidad presupuestaria.

# Sumario

1. Ley de Agencias Estatales.
2. Nuevo esquema organizativo en la Administración del Estado.
3. Transparencia y responsabilidad. Contrato de gestión.
4. Marco económico-financiero.
5. Nuevas agencias. Especial referencia a la Agencia de Evaluación.
6. Algunas conclusiones.

## 1. LEY DE AGENCIAS ESTATALES

Varios han sido los intentos, en la historia reciente de nuestra Administración pública, de introducir novedades normativas en el derecho positivo con el anhelo de lograr una mejora en la gestión de los servicios públicos; desde las mejoras organizativas (como la aprobación de la vigente LOFAGE, o de la actual Ley General Presupuestaria), pasando por elementos de flexibilización de las tareas puramente administrativas para conseguir la modernización de los sistemas burocráticos tradicionales, como la incipiente normativa sobre administración electrónica, hasta normas que han tratado de difundir la cultura de la gestión por objetivos para lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos públicos, como la Ley 37/1987 de Presupuestos Generales del Estado para 1988 que introdujo la obligación, dentro del ámbito presupuestario estatal, de elaborar los presupuestos en base a Programas, que deben ser objeto de análisis y evaluación en cada ejercicio con el fin de decidir sobre sus dotaciones monetarias futuras, e incluso sobre la propia necesidad de su existencia, o la posibilidad de su supresión.

Todas estas reformas, dentro de diversos contextos socioeconómicos a lo largo de la transición democrática española, han logrado sin duda importantes éxitos en la mejora de la gestión pública y en la transparencia en la actuación de los poderes públicos, aunque también se percibe que estos esfuerzos no han sido suficientes para lograr la modernización definitiva de la Administración. El texto normativo que ha sido recientemente aprobado por las Cortes Generales, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, intenta escalar un peldaño más en el camino a recorrer por la Administración del Estado, como motor del resto de administraciones existentes en el actual sistema descentralizado de nuestro país, para lograr simplificar y modernizar las tareas administrativas que vienen desarrollando los distintos servicios de la organización estatal, además de introducir elementos ciertamente novedosos (o al menos eso pretende) en la concepción del funcionamiento de las entidades públicas en general.

A lo largo del presente artículo vamos a diseccionar los principales elementos que introduce la nueva ley, y antes de entrar en las distintas áreas que considero de mayor interés, cierro esta introducción definiendo con dos pinceladas a las nuevas Agencias Estatales: se trata de organismos públicos que quedarán adscritos al ministerio o ministerios que hubieran tenido la iniciativa de su creación, creación que ha de estar autorizada por ley, si bien sus estatutos se aprobarán mediante Real Decreto del Consejo de Ministros; en general, se concede bastante libertad para que las Agencias aprueben aspectos de su funcionamiento a través de sus estatutos. Las Comunidades Autónomas, e incluso las Administraciones locales, podrían participar en las Agencias Estatales a través de sus órganos de gobierno, de sus presupuestos, etc.

Se establece un Consejo de Administración, denominado «Consejo Rector», que junto con un Presidente formará los órganos de gobierno. Como órgano ejecutivo se configura el Director de la Agencia.

La idea principal que subyace en la norma y con la que se pretende lograr visualizar una nueva concepción de servicio público es que el Estado, a través del Ministerio de adscripción, actúa como «PRINCIPAL» y la Agencia Estatal, como «AGENTE».

## 2. NUEVO ESQUEMA ORGANIZATIVO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

De una lectura rápida de la Ley de Agencias, puede llamar poderosamente la atención una aparente contradicción inicial en cuanto a las intenciones de simplificación del esquema organizativo estatal. Así, en la exposición de motivos se establece claramente la voluntad del legislador de dotar al Estado con una fórmula general de gestión en el ámbito de la administración institucional; sin embargo, la propia ley, en su disposición final primera modifica el artículo 43 de la Ley 6/1997 (LOFAGE), introduciendo a las Agencias Estatales como un nuevo organismo público, manteniendo la existencia de los Organismos Autónomos (OOAA) y las Entidades Públicas Empresariales (EPES). No obstante, en una visión algo más profunda hay que detenerse y valorar otras dos disposiciones adicionales clave, la 5.<sup>a</sup> y la 6.<sup>a</sup>. Del juego de ambas se desprende, primero, que el Gobierno queda facultado para transformar en Agencias Estatales a todos aquellos organismos públicos (OOAA o EPES) cuyos objetivos y actividades se ajusten a la naturaleza de las Agencias, y segundo, se establece que a partir de la entrada en vigor de la ley, con carácter general, todos los órganos que se constituyan en el ámbito estatal han de revestir la forma jurídica de Agencia Estatal.

Por tanto, se puede apreciar claramente que lo que se pretende, desde el punto de vista organizativo, es terminar con la proliferación de órganos diversos que, acogida a las disposiciones adicionales 9.<sup>a</sup> y 10.<sup>a</sup> de la LOFAGE, ha sucedido en los desarrollos más recientes de nuestra administración institucional. Así, la propia exposición de motivos señala que de 138 organismos públicos que existían cuando fue aprobada la ley, 47 presentan su propio régimen regulador, en sectores tan dispares de actividad como aquellos en que actúan, por poner algunos ejemplos, la AEAT, la CNMV, el Centro Nacional de Inteligencia, el Museo Nacional del Prado, la UNED, etc... Dicho sea de paso, para estos organismos no existe «carácter retroactivo» de la ley de Agencias, es decir, mantendrán el régimen que les otorgó en su momento su normativa específica. Como dato añadido que justifica en gran parte la preocupación reflejada en la elaboración de la nueva norma, se debe citar la existencia de 76 OOAA, 15 EPES, así como 149 sociedades mercantiles estatales y 54 fundaciones estatales, si bien estas últimas figuras tienen una actuación y régimen distintos a los que se pretenden con las Agencias. No obstante, en este sentido también conviene subrayar que nada impide la transformación de otras figuras jurídicas distintas a OOAA y EPES, como las propias fundaciones, en Agencias Estatales, toda vez que puedan estar interesadas en acogerse al régimen de estas con el objeto de poder ejercer potestades administrativas, debido a nuevas necesidades en el espectro de actividades en que desarrollen sus cometidos públicos.

### 3. TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD. CONTRATO DE GESTIÓN

La idiosincrasia con que se pretende que funcione la Administración del Estado con esta ley a través de las Agencias Estatales gira en torno a un elemento clave, como es el «contrato de gestión». Las bondades que aparentemente adornan esta figura en el texto legal, sin dejar de ser absolutamente esperanzadoras, son objeto también de lecturas menos optimistas. A los aspectos más positivos y a los que no lo parecen tanto, que subyacen en los artículos dedicados al citado instrumento, me refiero a continuación al describir sus características.

El contrato de gestión, regulado fundamentalmente en el artículo 13 de la ley, es el centro neurálgico porque aglutina aspectos tan importantes y decisivos como el marco de recursos humanos, los compromisos presupuestarios, las obligaciones, objetivos y planes de la entidad, así como el sistema de seguimiento de esos objetivos y su relación con la retribución de su personal, y especialmente de sus directivos, todo ello en un paisaje plurianual.

El contrato se aprueba por Orden conjunta del Ministerio de adscripción, y los dos ministerios horizontales: Ministerio de Administraciones Públicas y Ministerio de Economía y Hacienda. Y es ahí precisamente donde, desde un punto de vista técnico, recibe ya algunas críticas, ya que el elemento esencial de cualquier contrato, en nuestro derecho positivo, es la declaración de voluntad de las partes; algo que es difícil concebir en una figura que finalmente es aprobada por una Orden Ministerial.

En materia de recursos humanos, sin ánimo de ser exhaustivo en cuanto a la casuística y problemática de los aspectos que recogerán los contratos de gestión, merece la pena referenciar que la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de cada Agencia se elabora y aprueba por la propia Agencia, dentro del marco de lo establecido en el contrato. El personal puede ser tanto funcionario como laboral, y se prevé la posibilidad de crear puestos directivos en régimen laboral mediante contratos de alta dirección. También se prevén organismos de selección propios en las Agencias.

La aprobación de la RPT por la propia Agencia es una cuestión que ha focalizado las miradas, tanto entusiastas, pensando que por fin podría romperse el cuello de botella para colectivos que se sienten discriminados en cuanto a sus retribuciones, como críticas, pronosticando un dispendio en Agencias cuyos responsables consideren que precisamente los colectivos discriminados son los que tienen bajo su responsabilidad; si bien en mi opinión dichas posturas se ven un tanto descafeinadas si tenemos en cuenta que dicha RPT ha de someterse al marco de recursos humanos pactado en el contrato de gestión, y que dicho contrato acaba siendo aprobado, junto con el ministerio de adscripción, por los dos ministerios horizontales antedichos, en cuyo seno se encuentran prácticamente la totalidad de órganos responsables de la tan «temida», y eludida para las Agencias, Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR).

Finalmente, desde un punto de vista técnico, el contrato de gestión puede ser un instrumento adecuado, en opinión de los expertos, para institucionalizar la llamada secuencia «PDCA»: Planificar–Desarrollar–Controlar–Actuar en consecuencia.

#### 4. MARCO ECONÓMICO-FINANCIERO

El análisis del marco económico-financiero de cualquier entidad pública creo que ha de detenerse en tres grandes áreas, diferenciadas pero absolutamente relacionadas entre sí, como son:

- Los presupuestos, en cuanto a su elaboración, aprobación y ejecución.
- La contabilidad.
- El control.

Pues bien, es en este terreno en el que la Ley de Agencias introduce algunos de los elementos más flexibilizadores en cuanto a la gestión que venían desarrollando las actuales figuras jurídicas de la Administración institucional. Si bien hay que comenzar señalando que el régimen de contratación será el que establece la normativa general para las Administraciones públicas, (y que prácticamente en su totalidad viene impuesta por la normativa comunitaria), lo cual ha sido causa de decepción para aquellos que esperaban un elemento flexibilizador decisivo como sería excepcionar el citado régimen de contratación; del mismo modo, aunque no tan decisivo, el régimen patrimonial también continuará siendo similar al del Estado: las Agencias tendrán patrimonio propio, con la ventaja de que se les permite enajenar directamente sus bienes inmuebles cuando no sean necesarios para el servicio.

a) Desde el punto de vista estrictamente presupuestario, estas entidades se configuran, como no podía ser de otra manera, como entidades con presupuesto de gastos limitativo, y de ingresos estimativo. Merece la pena destacar como inciso, que se permiten, como fuente de ingresos novedosa, los procedentes del patrocinio de actividades o instalaciones.

El anteproyecto de presupuesto de cada Agencia será aprobado por su Consejo Rector, y remitido a su Ministerio de adscripción para su examen; tras ello se remitirá al Ministerio de Economía y Hacienda para que lo incluya en el anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado que se elevará al Gobierno.

La principal novedad en la gestión presupuestaria estriba en la enorme flexibilización que se confiere al gestor para utilizar los créditos presupuestarios; así, el artículo 27 de la ley establece que el presupuesto tendrá «carácter limitativo por su importe global y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los correspondientes a gastos de personal, que en todo caso tienen carácter limitativo y vinculante por su cuantía total». Como se puede apreciar, se excepcionan de manera importante las reglas contenidas en el artículo 44 de la LGP en materia de vinculación de créditos (o «especificación» según la terminología estricta de la citada ley) para los OOA.

Además, las variaciones que se puedan tramitar en el presupuesto de las Agencias, con carácter general, se aprobarán por el órgano ejecutivo de la propia entidad (Director), dejando sólo a la competencia del Ministro de Economía y Hacienda las que afecten a la cuantía global del presues-

to o al Capítulo 1, de personal. También se aprecia, por tanto, una clara flexibilización respecto del duro juego de competencias que establece la Ley General Presupuestaria en materia de modificaciones presupuestarias.

b) Contablemente, las Agencias Estatales quizá no ganen en flexibilidad respecto de los actuales organismos públicos, pero el artículo 29 de la ley, dedicado a la contabilidad, lo que intenta es dotar de mayor transparencia a la actuación de estos entes.

Así, junto a la llevanza de la contabilidad financiera y presupuestaria de forma similar a la que se registra en OOAA, (y estableciéndose específicamente en la ley que será a la Intervención General de la Administración del Estado, IGAE, a la que corresponde fijar los criterios o especialidades de las Agencias en esta materia), el citado artículo 29 establece explícitamente dos obligaciones añadidas e interrelacionadas: el desarrollo de una contabilidad de costes, y una contabilidad de seguimiento de la ejecución del contrato de gestión.

La segunda es una consecuencia lógica del carácter estratégico que adopta la figura del contrato de gestión en la actividad de las Agencias, y que carecería de sentido sin un adecuado sistema de seguimiento a través del cual se pueda ofrecer una visión de los resultados obtenidos en el marco plurianual en que se desenvuelve. Y esta contabilidad de seguimiento ha de beber, entre otras posibles fuentes, de una contabilidad de costes que permita establecer los criterios con que actúa el ente público en relación con sus dotaciones presupuestarias (u otras fuentes de financiación, en su caso).

Todo ello, si bien sobre el papel no es novedoso, sí lo es en la práctica, ya que muy pocas organizaciones estatales han desarrollado una contabilidad de costes sólida y fiable, con excepción, en algunos casos de aquellas cuya financiación proviene de tributos (tasas) que recaudan por su actividad, y que quedan obligadas al cálculo analítico mínimo para poder establecer sus tarifas.

Sí hay que destacar no obstante, el loable esfuerzo de algunas entidades por desarrollar la contabilidad de costes a través de la implantación del sistema «CANOA» (Contabilidad Analítica Normalizada para Organismos Administrativos), diseñado e implementado por la IGAE en entidades como el BOE, el Parque Móvil del Estado o la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, por poner algunos ejemplos.

En la práctica, las Agencias van a tener una responsabilidad importante, en cuanto a saber aprovechar estas experiencias incipientes en la Administración, para lograr de una vez por todas instaurar sistemas de contabilidad analítica útiles que permitan la adopción de decisiones profesionales y transparentes en su respectiva actividad. De sus responsables, a todos los niveles, depende.

c) Respecto del control a que estarán sometidas las Agencias Estatales, existen en la regulación de la nueva ley novedades e importantes elementos flexibilizadores para la gestión económico-financiera.

Así, la principal novedad estriba en la necesaria existencia de una «Comisión de Control»; el artículo 12 establece que en el seno del Consejo Rector se constituirá esta Comisión, a la que corres-

ponde informar al Consejo sobre la ejecución del contrato de gestión y, en general, sobre todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera que deba conocer el propio Consejo y que se determinen en los estatutos de cada entidad.

Por otro lado, y al margen del control externo por parte del Tribunal de Cuentas, que no presenta ninguna novedad, el control financiero interno en las Agencias se configura a través de la Intervención Delegada en las mismas. El elemento flexibilizador respecto de los actuales organismos públicos (al menos respecto de OOAA administrativos), es la desaparición de la función interventora o fiscalización previa, con los efectos dinamizadores (y en principio optimistas) que ello supone para el gestor de los recursos en cada Agencia. Así, el artículo 31 establece que estas nuevas entidades estarán sometidas a control financiero permanente y a auditoría pública, de acuerdo con lo estipulado en el Título VI de la Ley General Presupuestaria.

## 5. NUEVAS AGENCIAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA AGENCIA DE EVALUACIÓN

La Ley 28/2006 contiene en sus disposiciones adicionales la autorización para crear un total de 12 Agencias Estatales, sin perjuicio de que la autorización para crear otras agencias distintas se pueda incluir en otros proyectos normativos. La naturaleza de las Agencias que se prevén es muy variopinta y, aunque en su mayoría se trata de órganos eminentemente administrativos, no todas las Agencias tienen por qué serlo, pudiendo incardinarse en el sector público empresarial. Así, se autoriza la conversión de entes como el BOE, la AECI, la Dirección General de Aviación Civil o el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, por citar algunos ejemplos. No obstante, con la elaboración del proyecto de Ley por el Ministerio de Administraciones Públicas, se quiso impulsar desde el principio la creación de una nueva Agencia de Evaluación como primera representante de estas nuevas entidades.

Con la creación de la «Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios» se pretenden alcanzar objetivos más claros y concretos de lo que su excesivamente largo nombre indica. La Agencia de Evaluación, que así la llamaré desde ahora, se propone lograr para la Administración pública española la introducción de la cultura de la evaluación, relacionada directamente con la calidad de los servicios, en la gestión de los entes públicos. La disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la ley que autoriza su creación, señala que su objeto será «la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios». Este objeto en la práctica ha de desarrollarse a través de dos áreas fundamentales de su actividad: la evaluación y la calidad. La primera de ellas pretende, además de la realización de trabajos de campo y los consiguientes informes de evaluación, permitir a la Agencia actuar como un elemento de referencia, coordinador e integrador de los, en la mayoría de los casos incipientes, organismos, departamentos o planes y programas dedicados a tareas evaluadoras en las distintas Administraciones públicas españolas. Esta evaluación ha de ser entendida como una herramienta necesaria (ya la ponga en práctica la propia Agencia, o a través de otros órganos de evaluación, o mediante la autoevaluación de los propios entes gestores) que facilite la toma de decisio-

nes por los responsables correspondientes, mas allá de los aspectos puramente económicos (aunque necesariamente de forma complementaria en muchos casos), que son objeto ya de exhaustivos sistemas de control regulados tanto en la normativa comunitaria, en la Ley General Presupuestaria, en materia de control interno, como en la propia Constitución Española y en las leyes que regulan la actuación del Tribunal de Cuentas, sin olvidarnos de la normativa específica de las Comunidades Autónomas en materia de órganos propios de control externo e interno.

Por ello, sobre el papel, la filosofía con que ha de iniciar su andadura, a mi juicio, la Agencia de Evaluación en este terreno, es la de hacer lo que no se está haciendo, y no interferir en lo que ya se hace, en coordinación y complementariedad con otros entes de control.

La segunda gran área de actuación de la agencia, la de la calidad, necesariamente relacionada con la primera, se plasma normativamente en las competencias que se establecían en el Real Decreto 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, las cuales pasa a desarrollar en su gran mayoría la Agencia de Evaluación en virtud de su estatuto, desde el ejercicio 2007.

El citado Decreto regula una serie de programas de calidad destinados a lograr difundir una cultura de excelencia en la gestión pública. Su contenido va desde el programa del observatorio de la calidad, como faro integrador de las opiniones e inquietudes de los ciudadanos y otros grupos de interés, pasando por programas como el de quejas y sugerencias, hasta el programa de autoevaluación de las organizaciones.

La Agencia de Evaluación ha iniciado su andadura en enero de 2007, tras su creación, en base a la citada autorización de la disposición adicional 1.<sup>a</sup> de la Ley de Agencias, mediante Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre que aprueba su estatuto. Su Ministerio de adscripción es el de Administraciones Públicas y, lógicamente, cuenta con presupuesto propio integrado en los Presupuestos Generales del Estado para 2007. Además de por ser la primera entidad creada con esta novedosa forma jurídica (con las ventajas que ello conlleva, pero también con sus dificultades), su actuación en las primeras etapas de existencia cobra especial importancia dado que la propia Ley de Agencias configura a este organismo como entidad coordinadora de la creación, puesta en marcha y actuación del resto de agencias que se prevén. Así, la propia disposición adicional 1.<sup>a</sup> que autoriza su creación, señala que la Agencia de Evaluación presentará anualmente un informe al Congreso de los Diputados, acerca de la actividad desplegada por las Agencias Estatales, y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

## 6. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como corolario del presente artículo creo necesario resumir brevemente las novedades que presenta la ley y algunos elementos que precisamente destacan por no ser novedosos, además de una consideración final.

El elemento más destacable es el contrato de gestión, como instrumento que ha de ser clave para la gestión transparente por objetivos; relacionados con el mismo destacan la aprobación de la RPT por la propia Agencia, con los efectos limitados que ya se han comentado, la ligazón que se pretende establecer entre el cumplimiento de los objetivos y las retribuciones del personal directivo, así como la responsabilización que se establece para este.

Se explicita la posible participación de otras Administraciones públicas distintas de la del Estado en el Consejo Rector, y aparece la Comisión de Control en el seno del mismo. Asimismo, elementos dinamizadores en la gestión, si bien no todo lo que se hubiera pretendido dado el sometimiento pleno a la normativa sobre contratación, son sobre todo la flexibilización en la vinculación del presupuesto y en sus modificaciones y la exclusión de la función interventora en el régimen de control.

Como consideración final, hay que tener presente que, en mi opinión, una norma en sí misma, incluso con rango de ley, nunca se va a convertir, de la noche a la mañana, en la panacea que resuelva todos los problemas, de gestión, personal, competitividad y calidad de servicios al ciudadano, de que adolece nuestra Administración, pero sí ha de servir como escenario de referencia para una futura articulación de la administración institucional, como marco de oportunidades que permita flexibilizar y profesionalizar la dirección y la gestión de algunas áreas que se han considerado claves dentro del campo de actuación de los órganos administrativos estatales; si bien, para que ello sea así, hará falta aunar esfuerzos, capacidades y voluntades por parte de las autoridades y del personal implicado en este proceso, algo que no supone ninguna novedad como elemento fundamental del éxito en la implementación de cualquier reforma de cierta envergadura que se intente acometer, pero algo que suele ser muy difícil de conseguir. Por lo tanto, habrá que plantearse la Administración que viene con sentido positivo, como un reto muy interesante y motivador en épocas en que el liderazgo, en un sentido cualitativo, de la Administración del Estado se tiene que poner más de manifiesto que nunca ante su conversión en el sector público más reducido (cuantitativamente en materia de personal y competencias) respecto a las Administraciones autonómica y local.