

El BOE también está desarrollando acciones dirigidas a mejorar el conocimiento de las normas ofreciendo, en su sede electrónica y en formato electrónico y gratuito, códigos que recogen la normativa actualizada y organizada por las distintas disciplinas del derecho y materias sectoriales. Además, se han incorporado los diarios autonómicos a la página web del BOE.

## 8. ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS DE REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS Y MEJORA DE LA REGULACIÓN

En el mes de julio, el Consejo de Ministros aprobará el **VII Acuerdo para la reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación**, con más de **60 medidas de simplificación** entre las que cabe destacar:

- Posibilitar la habilitación del libro de visitas en el momento del alta de la empresa en la Seguridad Social por vía electrónica.
- Posibilitar la presentación de la documentación requerida por la Inspección de Trabajo por vía electrónica.
- Posibilitar la contratación del seguro directo de vehículos a motor a través de internet y su pago con tarjeta electrónica.
- Posibilitar la comunicación electrónica de daños y el reembolso de los siniestros del seguro del automóvil atendidos por las entidades aseguradoras privadas.
- Autorización única de domiciliación y despacho centralizado de importación con otros Estados miembro.
- Suprimir la obligación, para corredores de seguros y corredores de reaseguros, de remitir información estadística semestral.
- Suprimir la obligación, para los agentes de seguros vinculados y los operadores de banca-seguros vinculados, de remitir a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones la información del negocio semestral.
- Implantar la licitación electrónica en todos los centros del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria.

Estas medidas, examinadas por la Subcomisión, han sido coordinadas con los Ministerios de Empleo y Seguridad Social, de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de Fomento, de Economía y Competitividad y de Hacienda y Administraciones Públicas y con el sector empresarial a través del Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.



# VM





## VI. SUBCOMISIÓN DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y MEDIOS COMUNES

### 1. INTRODUCCIÓN. SITUACIÓN GENERAL ACTUAL

La Constitución Española, en su artículo 103, recoge los principios básicos que deben presidir la actividad de la Administración, a saber: servicio, objetividad, generalidad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Además de otros principios constitucionales, es conveniente recordar que la Constitución Española también vincula a la AGE el **principio de eficacia**. En efecto, el funcionamiento de la maquinaria administrativa estatal debe adecuarse a la gestión por objetivos y a la calidad como forma ordinaria de prestación de los servicios públicos.

A su vez, la LOFAGE en sus artículos 3 y 4 regula una serie de principios sobradamente conocidos y que rigen su funcionamiento. Así:

#### Artículo 3. Principios de organización y funcionamiento.

La AGE se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con los otros principios que a continuación se mencionan:

##### 1. De organización.

- a) Jerarquía.
- b) Descentralización funcional.
- c) Desconcentración funcional y territorial.
- d) **Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.**
- e) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.
- f) Coordinación.

##### 2. De funcionamiento.

- a) **Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.**
- b) **Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.**
- c) Programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados.
- d) **Responsabilidad por la gestión pública.**
- e) **Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.**
- f) Servicio efectivo a los ciudadanos.
- g) Objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
- h) **Cooperación y coordinación con las otras AA.PP.**

#### Artículo 4. Principio de servicio a los ciudadanos.

##### 1. La actuación de la AGE debe asegurar a los ciudadanos:

- a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.
- b) **La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.**

2. La AGE desarrollará su actividad y organizará las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que los ciudadanos:

- a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y **recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.**
- b) Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.

3. Todos los Ministerios mantendrán permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y de sus organismos públicos.

La Administración Pública española funciona con respeto a estos principios, con continuos procesos de mejora en la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios.

**Con ese objetivo** se constituyó la Subcomisión de Servicios y Medios Comunes, que también analiza la posibilidad de **generar ahorros en el caso de que se detecte alguna ineficiencia** en su funcionamiento, por lo que a la prestación de determinados servicios se refiere o en la utilización de medios de uso conjunto por distintos Departamentos de la AGE o con otras Administraciones, así como para **«centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos.»**

## 2. MÉTODO DE TRABAJO

La Subcomisión se constituyó bajo la presidencia de la Subsecretaria del Ministerio de Defensa y ha estado integrada por representantes de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Fomento, Empleo y Seguridad Social, Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, e Industria, Energía y Turismo.

Tras su constitución, la Subcomisión se planteó la determinación conceptual de los servicios comunes, a cuyo efecto se decidió atender a lo previsto en la LOFAGE, que en la sección IV, artículos 20 y 21 recoge lo siguiente:

### SECCIÓN IV. LOS SERVICIOS COMUNES DE LOS MINISTERIOS.

Artículo 20. Reglas generales sobre los servicios comunes.

Corresponde a los servicios comunes el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, sistemas de información y comunicación, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.

Artículo 21. Organización básica de los servicios comunes ministeriales.

Los servicios comunes estarán integrados en una Subsecretaría dependiente directamente del Ministro, a la que estará adscrita una Secretaría General Técnica y los demás órganos que determine el Real Decreto de estructura del Departamento.

Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la CORA en esta materia.

Partiendo de dichas experiencias, así como de los resultados de los procesos de centralización de otros Estados, se ha efectuado un análisis de aquellos medios contratados por los distintos Departamentos ministeriales que reúnen las características que permitan efectuar contratos centralizados con el fin de ahorrar costes. Asimismo se han considerado los servicios cuya gestión también pueda realizarse de forma centralizada, lo que redundará no sólo en ahorro de costes sino en mejoras en eficiencia.

Las medidas planteadas por la CORA se han diseñado para la AGE, lo que no obsta para que puedan sumarse a ellas, donde sea posible, otras Administraciones territoriales. En los casos en que esto no sea factible, el resto de sujetos públicos podrán importar y replicar los nuevos modelos de gestión que a continuación se describen.

Entre las áreas que han sido objeto de evaluación destacan las siguientes:

1. Recursos humanos.
2. Informática y administración electrónica.
3. Gestión de inmuebles.
4. Tesorería.
5. Contratos de servicios y suministros.
6. Gestión centralizada de servicios de contratación.
7. Convenios.
8. Encomiendas de gestión.
9. Notificaciones.
10. Parque automovilístico.
11. Edición e impresión.
12. Medios aéreos y marítimos del Estado.

Para agilizar sus actividades, **se acordó** en el seno de esta Subcomisión **la creación de grupos de trabajo** dedicados a analizar en profundidad distintas áreas en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otra parte, atendiendo al contenido del Acuerdo del Consejo de Ministros respecto a la necesidad de estudiar modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que obtener información y colaboración, se han mantenido reuniones con representantes de algunas de las principales empresas españolas y extranjeras, como Banco de Santander, Inditex, IBM, Mapfre, Informática El Corte Inglés, Telefónica, Microsoft, British Telecom, Correos Telecom, entre otros.

### 3. RECURSOS HUMANOS

Se ha analizado la distribución de competencias en materia de gestión de recursos humanos (RR.HH.) en los Ministerios, a partir de la reforma del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, en el que se establece la estructura orgánica básica de los Departamentos ministeriales, así como los Reales Decretos por los que se desarrollan las estructuras orgánicas básicas de los mismos.

Se ha examinado la distribución de efectivos en la AGE. De acuerdo con el RCP, la Administración Pública estatal contaba en enero de 2012 con un total de 457.596 funcionarios, 113.063 laborales y 11.202 de otros colectivos, en total 581.861 efectivos, incluyendo Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Fuerzas Armadas, Administración de Justicia y entidades públicas empresariales.

La última gran reforma de la Función Pública se realizó casi 6 años después de la aprobación de la Constitución Española, estableciendo un modelo de carrera administrativa basado en la clasificación de puestos de trabajo, que pretendía reducir la preponderancia de los Cuerpos.

Hasta el año 2007 no se publicó el EBEP, como un texto articulado completo de derechos y deberes (similar al Estatuto de los Trabajadores del sector privado) con la finalidad de adecuar el empleo público a la realidad actual y a las necesidades inmediatas de nuestro país.

A la vista de lo anterior y del objetivo de esta Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios Comunes, se hace **preciso formular propuestas sobre algunas materias relacionadas con RR.HH.**, que se especifican a continuación y que completan, de forma concreta para algunas materias, las medidas estratégicas en materia de empleo público contenidas al principio del presente informe.

## A. FORMACIÓN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

### Situación actual

El artículo 14 del EBEP señala, entre los derechos individuales de los empleados públicos, el derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente, en horario laboral. En íntima conexión con éste, se encuentra el derecho a la progresión en la carrera profesional y promoción interna. A tal objeto, las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera. En consonancia con estos derechos, también el EBEP establece la obligación para los empleados públicos de mantener actualizada su formación y cualificación.

Corresponde además a las Subdirecciones de RR.HH. el establecimiento de los Planes de formación del personal. En este caso, las convocatorias de las Subsecretarías afectan, únicamente, a los empleados de cada Departamento ministerial.

### Propuesta

Se propone que desde el **INAP se preste formación vía electrónica a todos los Departamentos ministeriales relativa a los módulos comunes** que actualmente se imparten a través de las Subsecretarías, quedando a cargo de cada Departamento exclusivamente la formación específica.

## B. COOPERACIÓN ENTRE CENTROS DE FORMACIÓN

### Situación actual

El Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO), fundación del sector público estatal sin ánimo de lucro, adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad, tiene como fines de interés general, entre otros, el fomento y desarrollo de la formación profesional y empresarial en todo lo que se refiere a las actividades relacionadas con la economía y con el comercio nacional e internacional.

El IEF, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, tiene como objetivos, entre otros, fomentar la docencia e investigación en las disciplinas relacionadas con la Hacienda Pública y el Derecho Financiero y Tributario, la cooperación con otros centros e instituciones, tanto nacionales como internacionales, dedicadas al estudio de los sistemas tributarios y gasto público, y la formación de especialistas en materias específicas de la Hacienda Pública.

El traslado de la actividad de CECO desde su sede actual a un nuevo emplazamiento de titularidad pública, el IEF, permite el ahorro de los costes de alquiler actuales de la sede de CECO y la alianza académica de CECO e IEF, a través de la cual se establecerán, además, las condiciones materiales y físicas necesarias para el desarrollo de la actividad docente y lectiva de CECO en las instalaciones del IEF y la colaboración mutua en los programas de formación.

## Propuesta

El IEF cede el uso temporal de varios espacios de sus instalaciones a CECO. Asimismo se acuerda la utilización conjunta de parte de la superficie de sus instalaciones y oficinas, para que tanto CECO como el IEF desarrollen su actividad lectiva y administrativa asociada a la misma.

## C. INDEMNIZACIONES POR RAZON DEL SERVICIO

### Situación actual

La regulación actual respecto a los gastos de viaje, se contiene en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo. Sus prescripciones, en cuanto a las indemnizaciones por gastos de viaje, señalan que toda comisión de servicio dará derecho a viajar por cuenta del Estado en determinadas condiciones según el grupo de adscripción: en avión: clase turista; en trenes de alta velocidad: grupo primero, clase preferente; en trenes nocturnos: grupo primero, cama preferente; y en trenes convencionales: grupos primero y segundo, clase primera. En cuanto a **la utilización de vehículos particulares y otros medios especiales de transporte**: en casos de urgencia, taxi, y siempre que los medios regulares de transporte resulten claramente inadecuados. No obstante, a partir de la publicación del precitado Real Decreto, se han ido elaborando diferentes instrucciones, que modifican las condiciones de trabajo establecidas en dicha norma, siendo de destacar las siguientes:

**Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR) de 19 de noviembre de 2007**: A la vista de las situaciones observadas tras la aplicación de la disposición adicional sexta del Real Decreto, para casos excepcionales se acuerda desconcentrar las competencias en las Subsecretarías de los Departamentos ministeriales, tanto en lo concerniente a las comisiones de personal propio del Ministerio como de las de los organismos autónomos dependientes del mismo.

Desde el año 2007, todos los Departamentos ministeriales han elaborado instrucciones que, si bien con diferencias, han establecido las condiciones respecto a las indemnizaciones a que tienen derecho los empleados públicos con motivo de los desplazamientos en comisión de servicios, que han modificado a la baja, las anteriores instrucciones de las Subsecretarías. El recorte fundamental se ha producido con respecto a las condiciones de que disfrutaban los funcionarios del grupo primero, así como en los viajes de delegaciones oficiales.

## Propuesta

En materia de **indemnizaciones por razón de servicio**, se considera necesario que **se publiquen unas instrucciones** sobre criterios de austeridad en materia de viajes de trabajo, comunes para todos los empleados públicos, de modo que se homologuen las condiciones y se mantengan o incrementen los ahorros producidos hasta el momento.

## 4. INFORMÁTICA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

### Situación actual

Con el fin de obtener información de los distintos agentes que intervienen en el ámbito de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) de la Administración del Estado, se creó un grupo de trabajo, coordinado por la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. El análisis se ha centrado en el ámbito TIC

de la AGE, aunque incluye referencias a las experiencias de las empresas privadas, Administraciones territoriales y de otros países.

La estructura organizativa actual de las TIC en la AGE está basada en la existencia de múltiples unidades TIC que prestan servicios directos a los organismos de los que dependen, de unidades TIC que proporcionan servicios generales a las anteriores y de una estructura básica de gobernanza para coordinar las actuaciones de todas ellas y definir las políticas TIC en materia de administración electrónica. El tamaño y encaje institucional de estas unidades TIC es muy variado y van desde grandes unidades hasta pequeñas unidades TIC dependientes y organismos específicos de la AGE.

Según el último informe sobre los Presupuestos TIC de la AGE publicado por el Observatorio de la Administración Electrónica, en el año 2012 el presupuesto TIC para la AGE fue de 1.509 millones de euros. La suma de los capítulos de gasto e inversiones en TIC en la AGE se situó en 1.164 millones en el año 2012 y el presupuesto destinado al capítulo I del personal TIC alcanzó casi 344 millones de euros, aunque su distribución es muy heterogénea entre los distintos Departamentos ministeriales.

Tras hacer un análisis sobre la situación actual de las TIC en la AGE, las principales conclusiones fueron:

La organización actual de las TIC en la AGE es compleja y heterogénea, con un elevado grado de atomización y un alto nivel de independencia a la hora de prestar sus servicios, por lo que muchas unidades TIC no han alcanzado el tamaño necesario para aprovechar las ventajas derivadas de las economías de escala. Se ha desarrollado un modelo de organización «en isla» con las ineficiencias que ello conlleva y, ahora que la tecnología lo permite, se debe evolucionar hacia un modelo más centralizado en la prestación de ciertos servicios horizontales.

En el actual estado de madurez de las TIC, éstas se han convertido en uno de los ejes sobre los que se puede articular una reforma y transformación de la AGE, puesto que permite generar eficiencias y optimizar los recursos, aunque para ello sea necesario modificar los actuales procedimientos y estructuras de la Administración. En efecto, la reforma de la gestión de las TIC, para alcanzar todo su potencial, debe ir acompañada de una profunda revisión de los procedimientos y la organización de la AGE, en particular los correspondientes a las unidades horizontales.

La actual estructura de gobernanza de las TIC en la AGE no permite disponer de una estrategia y visión unificada que facilite la optimización de los recursos y el ahorro de costes. Hace falta un nuevo impulso en este ámbito, basado en la eficiencia y la calidad de servicio, y liderazgo para ejecutarlo, lo que requiere una nueva gobernanza.

La atomización tampoco favorece el diseño de sistemas de compras que sean capaces de conseguir ahorros importantes, adoleciendo el proceso de contratación actual de falta de flexibilidad para aprovechar el actual estado de madurez del sector TIC español. Asimismo, la atomización ha producido una gran diversidad de suministradores que impacta en mayores costes de mantenimiento y evolución. Se debe racionalizar el proceso de contratación.

Sin embargo, las unidades TIC de la AGE han sido capaces de atender una demanda creciente de servicios y unas exigencias elevadas, que han situado la oferta actual de servicios en niveles equivalentes o superiores a la media de la UE. Debido a las múltiples casuísticas que se producen y que se deben desarrollar en el ámbito de cada unidad para ofrecer sus servicios a la ciudadanía, es necesario que haya un Departamento específico que conozca los procesos concretos y que esté pegado al terreno. Es necesario mantener la existencia de unidades TIC sectoriales, que aprovechen la gran capacitación y el conocimiento del personal TIC para el desarrollo y operación de las aplicaciones sectoriales específicas de cada unidad de negocio.

Se han planteado las bases de un esquema de interoperabilidad y otro de seguridad y se han desarrollado arquitecturas y servicios comunes que pueden ser utilizados tanto por la AGE como por otras Administraciones. Sin embargo, no se produce una reutilización efectiva por parte de las distintas unidades TIC de los desarrollos realizados por otras unidades, ni una reutilización de los servicios que cada unidad crea para atender a sus necesidades. Se han iniciado procesos de consolidación puntuales que pueden considerarse el germen de un proceso global, pero es un movimiento que se debe potenciar.

En conclusión, **la racionalización organizativa y la generación de economías de escala requieren actuaciones de centralización. La estructura organizativa de las TIC en la AGE presenta una dispersión de recursos y centros de decisión que incrementa los costes de la prestación de los servicios.** Por último, la estructura de gobernanza con la que se gestionan las TIC en la actualidad procede del inicio del despliegue de las TIC en la AGE y adolece de una gran dificultad para liderar una estrategia única.

Las unidades que componen la AGE hacen uso de activos TIC para mejorar su productividad interna y prestar servicios a los ciudadanos, pudiendo estos activos clasificarse en cinco grandes categorías:

1. Infraestructuras comunes (comunicaciones y redes, centros de procesamiento de datos).
2. Herramientas de productividad y puesto de trabajo (equipamiento, licencias, LAN –redes de área local–, CAU –centros de atención a usuarios–).
3. Aplicaciones comunes (módulos comunes de administración electrónica, ERP –sistemas de planificación de recursos empresariales–, CRM –gestión de relaciones con los clientes–, sistemas de publicación web).
4. Infraestructuras sectoriales.
5. Aplicaciones sectoriales (aplicaciones propias del área de acción pública de cada Ente).

A partir de la información recabada por el grupo de trabajo, se ha elaborado el cuadro siguiente, donde se recoge la distribución funcional del gasto de las unidades TIC entre los distintos componentes y servicios proporcionados por las unidades TIC:

Categoría de activos TIC	Capítulo 2	Capítulo 6	Total	Total	% Personal
1. Infraestructuras y CPD	344.436.492	324.067.911	668.504.403	51,41%	18,26%
2. Puesto de usuario	106.431.496	45.557.477	151.988.973	11,69%	13,45%
3. Aplicaciones comunes	26.871.314	36.258.605	63.129.919	4,85%	11,04%
4. Infraestructuras sectoriales	98.866.326	19.205.241	118.071.567	9,08%	10,52%
5. Aplicaciones sectoriales	99.608.372	199.016.737	298.625.109	22,97%	46,74%
<b>TOTAL</b>	<b>676.214.000</b>	<b>624.105.970</b>	<b>1.300.319.970</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

## Propuestas

### 1.º CONSOLIDACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMUNES

Esta primera medida pretende **descargar a las unidades TIC de la responsabilidad de aquellos servicios que se identifiquen como comunes** y que puedan ofrecerse con más garantías y mayor eficiencia de un modo centralizado, lo que permitiría que los recursos se centraran en la oferta de los servicios propios de los organismos a los que pertenecen. Parece lógico, por tanto, que uno de los objetivos primordiales de las medidas de racionalización a implantar en el corto y medio plazo para incrementar la eficiencia en la gestión de las TIC en la AGE, sea **evolucionar hacia modelos de prestación de servicios y despliegues de infraestructuras comunes que agreguen la demanda de los mismos**, huyendo del modelo de silos utilizado hasta ahora. La consolidación afectaría a **comunicaciones y redes y centros de procesamiento de datos (CPD)**.

### 2.º CONSOLIDACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE PRODUCTIVIDAD Y PUESTOS DE TRABAJO

**Gestión centralizada** de puestos de trabajo y dispositivos periféricos, y **homogeneización** de aplicaciones y equipamiento para distintos perfiles de usuarios.

### 3.º CONSOLIDACIÓN DE MÓDULOS COMUNES DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Definición de un **catálogo de servicios comunes** de administración electrónica de provisión centralizada. Unificación de los sistemas de publicación web de la AGE.

### 4.º APOYO A LAS COMPRAS TIC

Creación, dentro de la prevista nueva Agencia centralizadora de servicios horizontales e infraestructuras TIC, de un **Departamento específico**, especializado en estudios de mercado, análisis de tendencias y definición del alcance de necesidades, para su traslado a la Dirección General de Patrimonio del Estado, que ejecutará las compras.

### 5.º NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LAS TIC EN LA AGE

Creación de la figura del **CIO** como **máximo responsable de la AGE** en este ámbito, para liderar el proceso de cambio y articular una política de gobierno en TIC para la AGE. Diseño de una **Agencia** como organismo encargado de consolidar y desarrollar un catálogo de servicios horizontales e infraestructuras para la prestación de los servicios TIC comunes a toda la Administración.

### 6.º NUEVO MODELO DE GOBERNANZA PARA LAS TIC EN LA AGE

En el nuevo modelo propuesto, el responsable de la elaboración de la estrategia AGE será el **CIO**, que la diseñaría con un **Consejo Rector**, formado por el CIO de la AGE que lo preside y por cada uno de los CIO de los Ministerios. También formarían parte del Consejo Rector los responsables de los grandes centros gestores de TIC de la AGE.

### 7.º MECANISMOS DE INCREMENTO DE LA EFICIENCIA EN LOS DESARROLLOS SECTORIALES TIC

Dentro de las infraestructuras y servicios sectoriales, la propuesta que se plantea va en la línea de **incentivar la compartición y reutilización de las infraestructuras y aplicaciones sectoriales, y promover el desarrollo de aplicaciones bajo dicho modelo**, adoptando desde un primer momento una estandarización y una estrategia tecnológica determinada que favorezca este proceso. Para ello, será necesario elaborar un catálogo y un repositorio común que permita comprobar a cualquier unidad ante una demanda concreta si en la AGE se ha diseñado una aplicación que puede ser utilizada para tal fin.

### 8.º ENCOMIENDA GENERAL A LA FÁBRICA NACIONAL DE LA MONEDA Y TIMBRE-REAL CASA DE LA MONEDA (FNMT-RCM) PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE CERTIFICACIÓN ELECTRÓNICA A LA AGE

Esta encomienda **reducirá el esfuerzo, tiempo y recursos de los Departamentos, organismos encomendantes y de la propia FNMT, además del coste total por los servicios de certificación**. Asimismo, permitirá homogeneizar los servicios prestados por la FNMT al conjunto de la AGE.

## 9.º CONECTIVIDAD EN CENTROS ESCOLARES

El objetivo final del proyecto es **conectar todos los centros docentes españoles a internet** por medio de fibra óptica.

Las medidas anteriores tienen por objetivo primordial aprovechar el consenso existente entre todos los actores implicados y revisar la política actual y los órganos implicados en la contratación y compra de equipamiento TIC, buscando agregar demanda para extraer todas las ventajas de las economías de escala, **racionalizando e incluyendo controles eficaces y fomentando la centralización presupuestaria**. Según las estimaciones realizadas por la CE en la reciente revisión de la Agenda Digital para Europa, las TIC podrían reducir los costes internos de la Administración en un 15%-20%.

Las medidas de racionalización son independientes del modelo de organización de las TIC en la AGE, resultando adecuadas, cualquiera que fuera éste, para potenciar la eficiencia en el uso de las tecnologías en una organización compleja y producir ahorros en el corto y medio plazo.

Un debate simplificado centrado únicamente en ahorros TIC puede tener consecuencias muy negativas, debido al enorme impacto que las TIC tienen sobre otros costes operativos de la AGE. **Se debe realizar el debido análisis de eficiencia e impacto del gasto TIC**, como elemento esencial para buscar los ahorros en la gestión que se necesitan, manteniendo en todo caso como principio de actuación no frenar el proceso de aprovechamiento de las TIC para esos importantes ahorros corporativos.

Sin embargo para llevar a cabo la estrategia propuesta es necesario proceder a **un rediseño de la organización actual creando una estructura de gobernanza que facilite la obtención de los objetivos de consolidación y la gestión de los medios comunes**. En este modelo se propone la creación en un primer momento de la **figura del CIO de la AGE como máximo responsable de la Administración en el ámbito de las TIC** y con posterioridad ha de valorarse la **creación de una Agencia como organismo encargado de consolidar y desarrollar un catálogo de servicios horizontales** para la prestación de los servicios comunes a toda la Administración, así como de racionalizar los desarrollos de infraestructuras y servicios sectoriales. Mediante este modelo se permitirá lograr economías de escala por vía de la consolidación de infraestructuras, servicios y compras.

Esta estructura permitiría la gestión más eficaz de las TIC en la AGE mediante **la consolidación de las infraestructuras y servicios comunes** (CPD, redes internas de comunicaciones, comunicaciones de voz y datos) e integrar a las TIC al más alto nivel en todos los desarrollos, normativos y de otro carácter. Igualmente, facilitaría la fijación y adopción de una estrategia global TIC en toda la AGE. El modelo de creación de la Agencia propuesto podría tener además la ventaja de apoyarse en un gran prestador de servicios TIC en un ámbito sectorial que ofrecería además un entorno óptimo para probar todas las soluciones y servicios comunes, antes de su adopción por toda la AGE.

La organización TIC de la AGE habrá **de contemplar también un rediseño de las estructuras de personal TIC de los Departamentos** y deslindar las funciones a desempeñar por el personal de la AGE de las que han de apoyarse en empresas externas, reacomodando las relaciones de puestos de trabajo conforme a las funcionalidades previstas.

**Se debe potenciar y sacar el máximo partido de una de las principales fortalezas del modelo actual de gestión de las TIC en la AGE**, la existencia de un Cuerpo de funcionarios especialista en gestión TIC y con un elevado nivel de capacitación técnica y conocimiento del negocio.

El responsable de la elaboración de la estrategia TIC de la AGE sería **el CIO que la diseñaría con el Consejo Rector (formado por el CIO de la AGE, que lo preside, y por cada uno de los CIO de los Ministerios y de los grandes centros gestores de TIC de la AGE)**.

Inicialmente, para garantizar el éxito de la puesta en marcha del proceso, **éste deberá focalizarse en los centros TIC pequeños y medianos**, pues en los grandes centros (AEAT, Gerencia de Informática de la Seguridad Social, Servicio Público de Empleo Estatal,...) la integración entre sus infraestructuras y los servicios sectoriales encomendados es tan íntima que las actuaciones a corto/medio plazo podrían poner en crisis esas funciones. En todo caso, la exportación de los modelos de éxito de estos centros a toda la AGE



se hará posible gracias al nuevo sistema de gobernanza. Y también estos centros utilizarán y prestarán servicios comunes e irán asumiendo los modelos, estándares y directrices que se deriven del proceso, una vez consolidados y probados en la práctica.

## 5. INMUEBLES

### Situación actual

El Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas administrativas y tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, que modifica la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y la Ley 33/2003, configuró la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales (CCFAIP), y su Comisión Permanente (CPCCFaip), como los órganos colegiados interministeriales de asistencia al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en la coordinación de la gestión de los edificios administrativos, la aprobación de directrices y la adopción de medidas para una utilización más eficiente y racional de los mismos.

Por su parte, el Programa Nacional de Reformas (PNR) 2012 aprobado por el Consejo de Ministros con fecha 27 de abril de 2012, se refiere al denominado Plan Integral de Gestión del Patrimonio Inmobiliario de la AGE señalando que a lo largo de 2012 se aprobaría dicho Plan Integral que definiría los criterios homogéneos de valoración de bienes, gestión de activos, ocupación de espacios y planificación de proyectos, de obras y de servicios generales de mantenimiento y conservación.

En el marco del Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario Estatal 2012-2020 (PRPIE), iniciado como consecuencia de las medidas de austeridad y consolidación fiscal puestas en marcha por el Gobierno a lo largo del desarrollo del PNR, se constituyó con fecha de 8 de mayo de 2012 la denominada CCFAIP. Su Presidente, el MINHAP, destacó la importancia de la Comisión que se constituía por dos razones fundamentales: la necesidad de que desde el sector público se transmita confianza y credibilidad, y la necesidad de ir más allá de los planteamientos tradicionales en términos de ahorro y proponer un cambio en profundidad del modelo de gestión del patrimonio inmobiliario del Estado.

El pleno de la CCFAIP ha establecido **cinco líneas prioritarias**:

1. Elaboración de un diagnóstico preciso de la situación actual del patrimonio inmobiliario, apoyado en la aplicación denominada Sistema de Información para la Gestión Inmobiliaria (SIGIE).
2. Reducción de arrendamientos, tanto en precio como en superficie, de los actuales o nuevos que se propongan.
3. Optimización de la ocupación de espacios mediante la reducción del ratio de ocupación de superficie por efectivo, que deberá acercarse más al utilizado por la empresa privada.
4. Incremento de ingresos públicos con la enajenación u ocupación de inmuebles ociosos. Estudio particular de los suelos rústicos.
5. Construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo: se estudiarán aquellas operaciones que estén vinculadas con grandes ahorros de costes y obtención de ingresos.

A continuación se expone el análisis que se ha realizado de cada una de las líneas por la CPCCFaip:

1. En relación con la línea 1, el SIGIE es una aplicación desarrollada por la Dirección General de Patrimonio del Estado, habiendo estado a lo largo de 2012 en proceso de obtención de datos de todos los Departamentos y organismos, datos que permitirán, una vez depurados, **conocer la gestión y el aprovechamiento de los inmuebles**. También incluye sus costes de mantenimiento.

En una segunda fase se pretende que el SIGIE incluya datos de los inmuebles de las CC.AA. y de las EE.LL. y de sus organismos para efectuar un seguimiento conjunto de dicha base de datos.

2. En relación con la línea 2, y el plan de **reducción de arrendamientos**, se ha aprobado un documento denominado Política de Arrendamientos, que da pautas de actuación en relación con la celebración de nuevos arrendamientos, la novación de arrendamientos y contratos de arrendamiento vigentes. Además, se ha analizado la reducción del montante total de arrendamientos como consecuencia del plan puesto en marcha.

3. En relación con la línea 3, y los planes de optimización de utilización de los inmuebles públicos, los trabajos desarrollados han consistido en la **definición de ratios de referencia** que permitan tener una visión objetiva de la eficacia de la ocupación en todos y cada uno de los inmuebles que integran el patrimonio inmobiliario estatal, con el fin de llevar a cabo propuestas de reubicaciones en inmuebles con ocupaciones inadecuadas.

A estos efectos, los inmuebles de uso administrativo se clasifican, en función del grado de ocupación, en inmuebles con ocupación adecuada e inadecuada. Se han definido, además, los ratios de ocupación de referencia en inmuebles ocupados segmentados según el tipo de inmueble: inmuebles históricos, con estructura de muros de carga, o con planta libre/funcionales. Esta primera clasificación del parque inmobiliario servirá de base para la redacción de propuestas de reubicación que perseguirán objetivos tales como la reducción del espacio ocupado, la amortización de arrendamientos y la sustitución de arrendamientos en zonas con contratos a punto de extinguirse por otros en zonas urbanas con menor nivel de renta o en edificios existentes.

4. En relación con la línea 4, **de incremento de los ingresos públicos**, el Pleno de la CCFAIP de 8 de abril de 2013, adoptó la decisión de elaborar un **Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado**, que recogiese los planes de enajenación de inmuebles correspondientes a los principales centros gestores de patrimonio del ámbito estatal.

De acuerdo con esta decisión, el programa –que será elevado a la Comisión Permanente de la CCFAIP en breves fechas– integra o agrupa los planes correspondientes a los siguientes gestores patrimoniales:

- Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE).
- Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.
- Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad.
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).
- Tesorería General de la Seguridad Social.
- Sociedades del Grupo SEPI: Correos y SEPIDES.

Se integran en este documento **15.135** inmuebles enajenables con la siguiente distribución por organismos:

- Dirección General del Patrimonio del Estado: 5.107.
- Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa: 8.170.
- Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado: 96.
- Administrador de Infraestructuras Ferroviarias: 1.514.
- Tesorería General de la Seguridad Social: 117.
- Sociedades del Grupo SEPI: 131 (Grupo Correos 112 y SEPIDES 19).

5. La línea de acción 5, **construcción de equipamientos autofinanciables a medio plazo**, consiste en estudiar aquellas operaciones que estén vinculadas con grandes ahorros de costes y obtención de ingresos y se desarrollará en los próximos ejercicios.

## Propuestas

La gestión inmobiliaria de las edificaciones adscritas a la AGE se encuentra, tradicionalmente, centralizada en un único órgano interministerial, pero coordinada por la DGPE, lo que simplifica y racionaliza

la gestión, añadiendo ventajas indudables derivadas de economías de escala. La situación del patrimonio inmobiliario del Estado a comienzos de 2012 podía caracterizarse, de forma resumida, por las siguientes notas: falta de información precisa y actualizada, elevada dispersión de sedes, elevados costes de arrendamiento, reducidos niveles de ocupación y patrimonio sin utilizar. La aprobación de un plan de acción, que se concreta en el PRPIE, con el establecimiento de cinco líneas de actuación prioritarias, ha permitido establecer los objetivos y evaluar su cumplimiento. A continuación, se efectúa un diagnóstico de la situación existente en relación con las cinco líneas contenidas en el PRPIE:

1.º En conexión con la línea 1, mejora de la aplicación SIGIE, es necesario tener un conocimiento exacto de los inmuebles con los que cuenta, no solamente la AGE, sino también sus OO.PP., tanto en arrendamiento como en alquiler. En este sentido, los objetivos señalados en el PRPIE (**que la totalidad de los inmuebles estén cargados en SIGIE**, incluyendo los inmuebles situados en el extranjero, y que todos los campos de los activos cargados en la aplicación se encuentren debidamente cumplimentados) se consideran correctos aunque debería valorarse la **conveniencia de marcar una fecha tope de finalización de los trabajos**. En la documentación que se distribuyó en la última reunión se pudo constatar que el inventario de bienes inmuebles del Estado, incluyendo la AGE, sus OO.PP., y las altas instituciones, asciende a 17.210, aunque no todos están cargados en SIGIE, labor que avanza mes a mes.

2.º Por otra parte, y en conexión con la línea 2 de acción del PRPIE, **reducción del gasto en arrendamientos**, en los primeros meses de los trabajos de la CCFAIP se ha hecho un esfuerzo importante de racionalización en dicha partida, ya que el 23% de los inmuebles dedicados a usos administrativos de los OO.PP. y el 9% de los inmuebles dedicados a dichos usos de la AGE son arrendados. El ahorro generado hasta mayo de 2013 asciende a 40,8 millones de euros, tanto en inmuebles de la AGE (26,8 millones) como de sus OO.PP. (14 millones de euros). La línea tiene asignada un objetivo claro que se concreta en una **reducción del 20% del importe de los arrendamientos en dos años**, objetivo que se considera adecuado.

El ahorro en el gasto dedicado a arrendamientos ha sido la línea de actuación con unos resultados más rápidos y visibles. Se ha actuado ya sobre 332 contratos de arrendamiento, de los 1.405 existentes a 1 de enero de 2012, habiéndose obtenido un ahorro objetivo del 61,7%. Además, debe valorarse muy positivamente el documento repartido denominado «Política de arrendamientos», que imparte instrucciones claras de actuación en relación a tres posibles situaciones a las que los gestores se tienen que enfrentar: celebración de nuevos contratos, novación de arrendamientos y arrendamientos vigentes.

3.º La línea 3 del PRPIE, **optimización de la ocupación de espacios**, establecía un objetivo claro de **reducción en la ocupación de edificios del 20% por efectivo**. Para lograrlo, se ha hecho necesario clasificar los inmuebles en la forma indicada anteriormente y distinguiendo entre: históricos, con estructura de muros de carga e inmuebles de planta libre/funcionales. Se ha avanzado aprobando los ratios de referencia y se han liberado ya 151.219 m<sup>2</sup> desde el inicio del Plan.

Por otro lado, y a efectos de impulsar las actuaciones de optimización en marcha, se ha elaborado el documento referente a los «Índices de ocupación de referencia de los inmuebles de uso administrativo del patrimonio del Estado», en el que se formulan propuestas distinguiendo entre los inmuebles ya ocupados y las nuevas actuaciones. Desde otras perspectivas, la optimización inmobiliaria ha avanzado en la mejora de la información sobre los inmuebles que se encuentran disponibles, a través de su inclusión en una **base de datos accesible a todos los gestores patrimoniales** a través de una página web (SIGIDISP).

4.º La línea 4 de acción, **incremento de los ingresos públicos**, se ha concretado en los siguientes objetivos: identificar operaciones significativas de enajenación o explotación; movilizar y poner en valor las fincas rústicas del Estado, mediante su enajenación o cesión para explotación de terrenos a agricultores, Ayuntamientos y CC.AA.; agilizar el proceso de enajenaciones y estudiar fórmulas para incorporar asistencia técnica especializada.

En el periodo de vigencia del PPRIE, el ingreso en caja acumulado por enajenaciones hasta mayo de 2013 totaliza ya 88,57 millones de euros: 10,17 de la DGPE, 75,99 del Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED) y 2,41 de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE).

A estos efectos, cabe aludir a la resolución dictada por la DGPE por la que se imparten instrucciones para promover la enajenación de fincas rústicas del patrimonio de la AGE, así como al borrador del **Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado** que será aprobado próximamente por la Comisión Permanente de la CCFAIP.

## 6. TESORERÍA

### Situación actual

Se ha constatado que existe un ámbito importante de actuación en relación con los gastos-ingresos derivados de la gestión de la Tesorería de los organismos públicos, en la medida en que una gestión adecuada de los fondos de Tesorería administrados por los diferentes organismos y entidades públicas puede dar lugar tanto a una reducción de gastos como, fundamentalmente, a una **optimización de los ingresos, a través de la centralización de cobros y pagos, la gestión unificada de los fondos de Tesorería, la mejora de la gestión recaudatoria**, etc., lo cual tiene especial trascendencia dadas las necesidades de tesorería de las AA.PP.

Se han llevado a cabo fundamentalmente las siguientes actuaciones:

- Consulta con los organismos más directamente afectados por las medidas.
- Solicitud de documentación para su análisis posterior (por parte de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera).

Respecto al ámbito de actuación, en principio, la actuación se ha circunscrito al sector público estatal, definido de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. No obstante, con posterioridad, algunas de las medidas podrían ser trasladadas a las CC.AA.

### Propuestas

Los ámbitos de actuación identificados son los siguientes:

#### 1.º CENTRALIZACIÓN DEL PAGO DE NÓMINAS

El pago de las nóminas del personal activo de la AGE se encuentra regulado por el Decreto 680/1974, de 28 de febrero, que establece el pago a través de la cuenta de la habilitación correspondiente. Las habilitaciones mantienen sus cuentas en la banca privada. El artículo 3.dos establece la transferencia de los importes correspondientes a cada cuenta con cinco días de antelación al vencimiento.

El pago podría realizarse mediante el procedimiento de «pagos masivos» (Resolución de 30 de abril, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera) que actualmente se utiliza para pagos como becas, renta de emancipación, etc. Este procedimiento utiliza también un cajero intermedio, pero éste es único, la cuenta está situada en el Banco de España (BdE) y su gestión corresponde a la propia Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (SGTyPF).

La utilización de este procedimiento evitaría la salida de fondos desde el Tesoro a las cuentas de las habilitaciones, lo que podría suponer un ahorro de 6 millones de euros, valorado como la diferencia

entre el coste en la emisión y la rentabilidad obtenida en las subastas de liquidez del Tesoro («carry») y la reducción de los costes de gestión como consecuencia del cierre de 132 cuentas en la banca privada.

## 2.º CENTRALIZACIÓN DE LAS CUENTAS DE TESORERÍA

La Secretaría General del Tesoro y Política Financiera tiene identificadas un total de 4.823 cuentas pertenecientes a órganos de la AGE y organismos autónomos y Agencias dependientes de la misma, de las cuales se encuentran en el Banco de España 423 y, fuera del Banco de España, 3.163 domiciliadas en España y 1.237 fuera de España.

Además, a fecha de 30 de octubre de 2012, se ha detectado un saldo global importante de cuentas situadas fuera del Banco de España cuya autorización corresponde a la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, lo que junto con la dispersión de las cuentas, plantea dos problemas: la inexistencia de información regular suficiente sobre las mismas y la ineficiente gestión de los saldos.

Se proponen las siguientes actuaciones:

- a) Realizar un mapa de situación, que permita **conocer la realidad exacta de las cuentas de Tesorería de la AGE y del resto del sector público estatal**.
- b) **Centralizar las cuentas de Tesorería de la AGE y del resto de entidades del sector público estatal**, concentrando la contratación en una selección de 2-3 entidades bancarias.
- c) **Conformación de la posición del Tesoro Público** con las cuentas situadas tanto en el Banco de España como en estas 2-3 entidades.
- d) **Mejora de la información existente sobre la gestión de la Tesorería por parte de los órganos y entidades** mediante una normalización y estandarización de la información relativa a las cuentas corrientes, pudiendo acudir para ello a la Intervención, en el caso de los organismos que cuentan con Intervención Delegada, o al suministro de información contable en otro caso.
- e) Realización de las **modificaciones normativas** precisas para la realización de las anteriores actuaciones.

## 3.º MEJORA DE LOS MECANISMOS DE RECAUDACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

Aunque la normativa para contratar con las AA.PP. y para percibir ayudas públicas establece como requisito encontrarse al corriente de obligaciones con la Hacienda Pública y la Tesorería de la Seguridad Social, debido al tiempo transcurrido desde que se tramita el gasto público hasta que efectivamente se paga, no es extraño que se estén abonando créditos públicos a deudores de AA.PP.

Por ello es necesario contar con un **mecanismo informático** donde los órganos de recaudación de las distintas AA.PP. puedan **consultar los distintos pagos presupuestarios** a realizar y acordar el embargo o compensación de los mismos.

Con ello se **conseguirían dos objetivos**: el primero, **el incremento de la recaudación** y el segundo que **no se satisfaga ningún crédito público a quien no esté al corriente de pago de sus obligaciones con cualquier Administración Pública**.

De acuerdo con lo señalado, con la finalidad de mejorar los mecanismos de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, se plantea la **puesta en marcha de un punto neutro** en el que se cruzarían los pagos de las Administraciones Públicas y las actuaciones ejecutivas que ellas mismas pudieran seguir contra aquéllos que fueran simultáneamente acreedores de dichos pagos y deudores de cualquiera de aquéllas. La Agencia Tributaria asumiría las tareas de puesta en marcha de plataforma informática en la que tendrían lugar los intercambios de información de los que podrían resultar las actuaciones de embargo.

Desde el punto de vista legal, se ha propuesto la **incorporación de una disposición adicional en anteproyecto de Ley de factura electrónica y registro único de facturas** que permite a la AEAT, los órganos de recaudación de las CC.AA. y Ayuntamientos, la TGSS y los órganos pagadores de las AA.PP. intercambiar información sobre deudores de aquéllas y sobre los titulares y beneficiarios de pagos de tales Administraciones, con el objeto de realizar las actuaciones de embargo o compensación que procedan.

El funcionamiento, que sería objeto de regulación reglamentaria, se basaría en que las Administraciones Públicas, antes de efectuar el pago a sus proveedores, tendrían la obligación de enviar a la Central de Información de Pagos información de cada proveedor referida a su identificación y al importe a pagar. Deben esperar dos/tres días antes de proceder al pago de los mismos.

Los órganos de recaudación de la Administración correspondiente, diariamente (o con la periodicidad que se determine) enviarán a la Central de Información de Pagos información de cada uno de sus deudores.

La Central de Información de Pagos comunicará diariamente a la entidad embargante la existencia de un crédito a favor de su deudor, el importe del mismo y la entidad pagadora. La Administración tributaria deberá enviar a la Central de Pagos una diligencia de embargo/acuerdo de compensación por las cuantías procedentes en los dos días siguientes.

La Central de Información de Pagos deberá responder a la Administración Pública pagadora indicando la relación de pagos que han sido embargados, la entidad embargante, el importe de los pagos aceptados por el embargo y, en su caso la cuenta en la que debe efectuarse el pago, quedando liberado el resto de pagos.

Reglamentariamente se establecerá el procedimiento a seguir cuando un deudor lo sea simultáneamente de varios organismos embargantes, el pago a realizar no fuera suficiente para cubrir la totalidad de las deudas y la Central de Pagos hubiera recibido varias diligencias de embargo/acuerdos de compensación sobre un determinado pago.

#### 4.º MEJOR ADAPTACIÓN DEL CALENDARIO DE INGRESOS AL DE PAGOS DE LA AGE

Una mejor adaptación del calendario de ingresos al calendario de pagos de la AGE podría contribuir a mejorar la gestión de Tesorería. Por cada día que se adelante la recaudación de ingresos tributarios el Tesoro estima que **el ahorro que se produciría sería de importancia** [diferencia entre el coste en la emisión y la rentabilidad obtenida en las subastas de liquidez del Tesoro («carry»)].

Además el Tesoro presenta en los meses de enero y julio y agosto, considerables valles tesoreros que de corregirse podrían aumentar el colchón de seguridad en la gestión tesorera, pudiendo por tanto asumir con mayor comodidad tanto pagos sobrevenidos como menores emisiones, con el correspondiente impacto en la carga financiera de años futuros.

#### 5.º EVITAR LA ACUMULACIÓN DE EXCEDENTES DE TESORERÍA DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Esta medida pretende **modificar la normativa de las entidades del sector público estatal que mantengan saldos tesoreros excedentes** con el fin de que periódicamente se ingresen en el Tesoro aquellos ingresos propios que excedan sus necesidades financieras. Con ello, además del efecto positivo que el ingreso de estos saldos supone para el Tesoro, se elimina el incentivo perverso que el mantenimiento de estos saldos supone en la medida en que esta circunstancia incita a elevar el presupuesto de gasto en consonancia con las disponibilidades líquidas, en vez de mantenerlo ajustado a sus necesidades de gestión.

En un reciente informe del Tribunal de Cuentas (abril 2013), sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2010 se insta al Gobierno a evitar los actuales elevados excedentes de Tesorería y a su utilización preferente en la elaboración de los presupuestos por parte de los organismos autónomos estatales.

## 6.º CONSIGNACIÓN EN DELITOS CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA (DCHP)

Se propone la modificación de la normativa con **la finalidad de liquidar y recaudar en vía administrativa las cuantías defraudadas por delito contra la Hacienda Pública (DCHP)** al convertirse en «deuda tributaria» y así recepcionar los ingresos por el cauce ordinario evitando las cuentas de consignación.

## 7.º IMPLANTACIÓN DE LA OFICINA VIRTUAL DE LA CAJA GENERAL DE DEPÓSITOS

Como complemento del resto de las medidas señaladas, se implantará la oficina virtual de la Caja General de Depósitos lo que permitirá **agilizar la tramitación de las devoluciones de garantías**, así como la presentación al organismo ante el que deban surtir efecto. Adicionalmente, se agilizarán los trámites de constitución y se facilitará el régimen de consultas.

## 7. CENTRALIZACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS Y SUMINISTROS

### Situación actual

Se realizó una primera aproximación de la situación actual de los Departamentos para poder determinar las posibilidades de racionalización de la gestión contractual mediante la formulación de recomendaciones, de cara a emprender un proceso de centralización de suministros y servicios comunes, así como las acciones que tendrían que tomarse para llevarlo a la práctica.

Se solicitó información a Ministerios y organismos autónomos al circunscribir a este ámbito las propuestas que se presentan. En consecuencia se excluyó a CC.AA. y EE.LL.

Con la información recibida sobre la materia, se aprecia que la situación actual de la organización y estructura contractual de la AGE tienen algunas debilidades, como pueden ser:

- Existencia de un gran número de órganos de contratación.
- Muy pocas compras centralizadas, desaprovechando el potencial de mejora. Puede decirse que no existe en la AGE un planteamiento agregado de la contratación.
- Utilización de diversos procedimientos y herramientas de contratación, distintos incluso dentro de cada Ministerio, especialmente en órganos periféricos, lo que dificulta su seguimiento y control. Diversidad en los niveles de calidad de los suministros y servicios que se prestan.
- Inexistencia, en algunos supuestos, de responsables a nivel ministerial, que puedan establecer globalmente estrategias de racionalización y planes de ahorro para cada una de las categorías de compra del capítulo 2 «Gastos corrientes en bienes y servicios».
- Ausencia de una cadena orgánica única de los órganos de contratación, lo que impide que haya unidad de criterio y doctrina.

Las experiencias realizadas en este campo en el pasado por grandes empresas nacionales y en la Administración Pública de otros países como Francia o Reino Unido, han dado unos resultados económicos y de simplificación de estructuras muy positivos.

También las grandes consultoras especialistas en compras avalan estos efectos positivos de los procesos de centralización de adquisiciones que, según su experiencia contractual, obtienen unos ahorros entre el 6 y el 13% en gastos corrientes y superiores al 20% en inversiones.

La propia experiencia del proceso de centralización de adquisiciones emprendido por el Ministerio de Defensa, confirma estos ahorros respecto a gastos corrientes, además de los efectos beneficiosos de homogeneizar el nivel de prestación y calidad de los servicios en todo el Ministerio y conseguir la percepción por nuestros proveedores de «cliente único» en las categorías centralizadas.

Por ello, se recomienda alinearse con las mejores prácticas y procedimientos de contratación adoptadas por las empresas nacionales más eficientes, que han implantado, hace ya años, modelos de centralización de compras con los que han obtenido excelentes resultados.

## Propuestas

### 1.º NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

#### Objetivos

El nuevo modelo que se propone tiene como objetivos:

- **Obtener ahorros y mejoras en la contratación incrementando la transparencia. Búsqueda de la eficiencia.**
- **Homogeneizar los niveles de calidad de los servicios y suministros** que se contratan en la AGE, de tal forma que no se perciban diferencias injustificadas entre los diferentes organismos.
- **Simplificación de la estructura de los órganos de contratación.**

#### Líneas básicas

- **Dirección centralizada del modelo.** Con cometidos de dirección, seguimiento y control de la contratación. Incluye, además de la implantación de normas y procedimientos, la elaboración de las estrategias de contratación más adecuadas a cada categoría de compra y el seguimiento y control de todo el proceso mediante un cuadro de mando.
- Establecimiento de unos **procedimientos y herramientas de contratación comunes** para todas las AA.PP.
- Designación de responsables de cada categoría de compra que, con visión global, coordinen, estandaricen y agreguen las necesidades de toda la AGE y planifiquen, programen y controlen su obtención, con el fin de que no se pierdan importantes oportunidades de lograr ahorros o de aprovechar sinergias en la gestión de estos servicios y suministros.

#### Medidas necesarias para implementar el nuevo modelo

En cada Departamento ministerial:

Con carácter previo a iniciar un proceso de centralización de compras interministerial, se debería:

- Reducir el número de órganos de contratación actual.
- Centralizar sus compras en todo lo posible.
- Conseguir integrar todos los órganos de contratación en una única cadena orgánica que posibilite la unificación de la dirección, seguimiento y control de la contratación, así como la centralización de la información contractual.

- Establecer responsables en cada categoría de compra para elaborar planes de racionalización y ahorro y representar al Ministerio en los grupos de trabajo interministeriales para el estudio de la centralización de las compras.

#### A nivel de toda la Administración General del Estado:

- Establecer unos procedimientos y herramientas de contratación comunes para todas las Administraciones Públicas que den soporte a toda la estructura de contratación.
- Elaborar una estrategia de contratación para cada categoría de compra.
- Homogeneizar los niveles de calidad y prestación de los servicios que se contratan.
- Designar responsables en cada categoría de compra para elaborar planes de racionalización y ahorros a nivel global.

#### Selección de categorías de compra como experiencia piloto

##### Criterio:

Para la selección, como experiencia piloto, de una o dos categorías de compra a centralizar, se tendrían que valorar los siguientes extremos:

- Criticidad del servicio/suministro.
- Potencialidad del ahorro a conseguir:
  - En función de la categoría.
  - En función del importe de licitación.
- Complejidad de la categoría/facilidad de implantación.

##### Categorías de compra susceptibles de centralización:

Las categorías de compra que se estiman claramente susceptibles de centralización en la AGE son: material de oficina y de informática no inventariables (MONI y MINI); combustibles; energía eléctrica; servicios de telecomunicaciones; transportes de materiales; servicio de gestión de viajes; gas; servicios de vigilancia y seguridad; servicios de limpieza; vestuario; alimentación; portales y mensajería; primas de seguros; transportes de material; y productos farmacéuticos y material sanitario.

Es de señalar que aunque en principio todas las categorías son susceptibles de centralización, pudiera ser que no fuese aconsejable la misma en alguna de ellas dado el elevado volumen que pasaría a tener la contratación, lo que haría disminuir la competencia.

#### Fases

El plazo para la implementación de este nuevo modelo de contratación sería:

##### 1.º Fase. Puesta en marcha

En esta primera fase se abordarían todas las medidas detalladas en el apartado anterior y la constitución de un grupo de trabajo general.

## 2.ª Fase. «Implementación y desarrollo»

En esta fase, elaboradas todas las estrategias de contratación, disponiendo de procedimientos y herramientas comunes, designados los responsables ministeriales por categorías y establecidos los niveles de calidad y prestación de los servicios que determine la Administración, se procedería a formalizar las contrataciones centralizadas.

### Acciones a adoptar

Se deberían tomar las siguientes acciones:

- Establecimiento de un órgano de la Administración del Estado que desarrolle el proceso.
  - Se propone la creación de una Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, dependiente de la Subsecretaría del MINHAP.
  - Elaborar la normativa adecuada para asignarle las competencias de realizar adquisiciones interministeriales.
- Seleccionar dos categorías de compra que sirvan de «experiencia piloto» para comprobar las bondades del proyecto.

También se intensificará el **uso de la subasta electrónica** como una estrategia de innovación en las compras públicas. Este proyecto se va a desarrollar desde la AEBOE y la Dirección General de Contratación Centralizada en sus diferentes ámbitos de competencias, pero pretende dar cobertura a todas las necesidades existentes en los Juzgados, la AEAT, la Tesorería General de la Seguridad Social y, en general, en el conjunto de las Administraciones Públicas. Con ello se pretende incorporar la subasta electrónica en la contratación pública y sustituir en el ámbito judicial las subastas presenciales por las electrónicas, disponibles las 24 horas del día y los 365 días del año, con lo que se logrará una mayor difusión, transparencia y control de los procedimientos de subastas.

## 2.ª CENTRALIZACIÓN DE LA COMPRA DE ESPACIOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La contratación de los espacios en medios de comunicación para la publicidad institucional se realiza de forma desagregada, pudiendo provocar una falta de homogeneidad en los criterios de contratación y una incertidumbre sobre los precios de los servicios contratados. En la actualidad, la evaluación de las campañas no se realiza de manera que permita obtener una visión global de su eficacia y eficiencia.

Con la medida ahora propuesta se conseguiría que los Ministerios, sus organismos y demás entidades del sector público estatal que contraten publicidad institucional aumenten la eficacia y eficiencia en la contratación de dichos servicios, ajusten y optimicen los precios de ejecución, y obtengan un mejor conocimiento del grado de cumplimiento de los objetivos propuestos en las campañas institucionales.

Por ello se propone la **centralización de la compra de espacios en medios de comunicación**, para conseguir un adecuado soporte en la publicidad institucional de la AGE y centralización de la evaluación *ex post* de la eficacia de las diferentes campañas de publicidad institucional.

## 8. GESTIÓN CENTRALIZADA DE SERVICIOS DE CONTRATACIÓN

### Situación actual

Como método de trabajo seguido cabe citar la realización de análisis de documentación y reuniones de trabajo de la DGPE y de la Inspección General del MINHAP.

El ámbito de actuación se ha circunscrito al sector público estatal (administrativo y empresarial). Se ha prescindido de las Comunidades Autónomas por estar estudiándose iniciativas y propuestas en relación con las mismas en otras Subcomisiones de la Comisión.

Existen una serie de tareas que en distintas normas, en particular la legislación de contratación se han venido asignando tradicionalmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (DGPE), como son, entre otras, la organización y gestión de una central de compras (que ahora se pretende que sean asumidas por la **Dirección General de Racionalización y Contratación Centralizada**), de una plataforma de contratación y de un registro de contratos, con la finalidad de racionalizar las adquisiciones de bienes y servicios, favorecer la aplicación del principio de publicidad o permitir el conocimiento de los contratos celebrados a efectos estadísticos y con otras finalidades. La centralización de actividades de gestión, que por ser iguales o similares pueden desempeñarse de forma unificada o coordinada, supone un mejor aprovechamiento de los medios públicos al conseguirse economías de escala.

Estas tareas se han ido potenciando durante todos estos años, en lo que se refiere tanto a sus aspectos normativos y técnicos como instrumentales (informatización específicamente). No obstante, existen, en la legislación y en la práctica, algunas lagunas que hacen que estos instrumentos no ofrezcan toda su potencialidad.

Así, en el ámbito de la **central de compras**, y por lo que se refiere a las compras que en la actualidad están centralizadas por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) dejando al margen, por lo tanto, la ampliación que se produzca como consecuencia de la aplicación de la medida descrita en el apartado anterior de este informe, la actual ley de contratos establece la obligatoriedad de efectuar compras centralizadas en la AGE, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social para una serie de productos que se describen más adelante. La ley extiende la obligatoriedad a las demás entidades públicas estatales, pero la amplitud e indefinición del término y la ausencia de norma de desarrollo que especifique de qué entidades se trata, han permitido la realización de compras al margen de la central.

Por otro lado, y referido nuevamente a las adquisiciones que en la actualidad están centralizadas, con carácter voluntario pueden adherirse las sociedades y fundaciones y restantes entes, organismos y entidades del sector público estatal (también del no estatal). En relación con ello, resulta procedente definir qué entidades concretas están incluidas en los términos genéricos de «entes», «organismos» y «entidades» que utiliza la ley de contratos.

Sería igualmente deseable extender la obligatoriedad a sociedades y fundaciones de manera progresiva.

Asimismo, procede avanzar en el establecimiento de la obligatoriedad de la remisión de los pedidos por vía electrónica, a través de la aplicación CONECTA-PATRIMONIO, ya que supone una mejora importante en la eficiencia de la gestión que realiza la SG de Compras, en la actualidad dependiente de la DGPE, como central de contratación, y que en un futuro se adscribirá a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. La remisión electrónica evita incidencias derivadas de la mecanización no automática de los pedidos, permite la transmisión instantánea de los mismos desde cualquier ubicación física del organismo peticionario y acelera y automatiza el proceso de tramitación que se efectúa dentro de la Subdirección General de Compras, redundando todo ello en beneficios para la gestión de la contratación de los organismos usuarios del sistema.

Conforme al artículo 206 del TRLCSPP y a la orden ministerial de centralización vigente (Orden EHA/1049/2008) la Subdirección General de Compras de dicho centro directivo tiene actualmente 16 catálogos, entre los que se incluyen mobiliario, material informático (ordenadores, servidores e impresores).

ras), elementos y sistemas de seguridad, climatización, vehículos (turismos, industriales y motocicletas) y servicios de desarrollo de aplicaciones de administración electrónica y de alojamiento web. Además, existe el suministro centralizado de equipos y sistemas para el tratamiento de la información, conforme al artículo 207 TRLCSP y el artículo 14 del Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, en un ámbito subjetivo más limitado. Esta competencia de la SG de Compras (actualmente dependiente de la DGPE y que ahora se pretende que sean asumidas por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación), como órgano de contratación para adquisiciones de equipos y sistemas para el tratamiento de la información de carácter específico, dota al centro directivo de una completa visión de conjunto respecto a las contrataciones de tipo tecnológico que redundan en una mayor eficiencia en la gestión de ambas competencias.

Las principales ventajas de este modelo de contratación pueden resumirse en reducción de precios (con descuentos del 15-20% por economías de escala y por recompra de equipos); mayor agilidad en la tramitación; mayor concurrencia; mayor transparencia (por la intervención de un tercero ajeno a suministrador y destinatario); y constituirse en apoyo a la implementación de políticas públicas (protección al medio ambiente, políticas de calidad, de carácter social, etc.).

La cifra de ahorro obtenido en las compras realizadas mediante el sistema de adquisición centralizada fue de 28,9; 20,8; y 9,6 millones de euros en 2010, 2011 y 2012, respectivamente. El descenso en los ahorros producidos en los años 2011 y 2012 se debe a la reducción de las compras realizadas en dichos ejercicios, como consecuencia de las restricciones presupuestarias realizadas en los mismos.

En relación con la **Plataforma de Contratación del Estado (PLACE)**, la ley establece la obligatoriedad para todo el sector público estatal, pero la práctica pone de manifiesto que no todas las entidades tienen sus perfiles del contratante integrados en la misma, como se deduce del siguiente cuadro:

Tipo	Total	PLACE	Faltan
AGE	13	12	1
Organismos autónomos	64	61	3
Mutuas AT y EP	24	22	2
Entidades públicas empresariales	13	11	2
Otras entidades de Derecho Público	61	34	27
Consortios	24	6	18
Sociedades mercantiles estatales	172	57	115
Fundaciones	51	20	31
<b>TOTAL</b>	<b>422</b>	<b>223</b>	<b>199</b>

Estas 223 entidades han generado en 2012 en PLACE 17.661 anuncios y otros 952 documentos; en total 18.613 documentos. La media por organismo es de 83 documentos.

Por último, el **Registro de Contratos del Sector Público (RCSP)**, que se encuentra regulado en el artículo 333 del TRLCSP, contiene los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público. El RCSP, por tanto, es el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España, por lo que debería ser el punto de información para todos aquellos órganos o entidades que requieran información sobre los datos de contratación.

En concreto, el TRLCSP (artículo 29) y la Instrucción General del Tribunal de Cuentas de 26 de marzo de 2009 (BOE de 11 de abril), relativa a la remisión a dicho Tribunal de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las entidades del sector público estatal y autonómico, establecen el envío de información a lo largo y a final de año por parte de los órganos de contratación. Parte de dicha información obra ya en poder de la DGPE en lo que se refiere al sector público estatal, por lo que podría estudiarse la operatividad de que el registro de contratos y la plataforma de contratación se constituyan como centro de comunicación con el Tribunal de Cuentas a estos efectos.

## Propuestas

Por todo lo expuesto, se propone **el desarrollo reglamentario del TRLCSP que permita la integración efectiva de todos los órganos en los sistemas descritos**. Una plataforma de contratación más completa que la actual que permita además **facilitar una mejor información al Tribunal de Cuentas**. En caso de ser viable, que la misma sea quien canalice información sobre contratos a dicho Tribunal en sustitución de los órganos de contratación. La remisión centralizada de información favorece la aplicación del principio de transparencia y ahorra sustancialmente medios humanos y materiales dedicados a esta tarea en los Departamentos ministeriales y resto de entidades.

Actualmente están integrados en la plataforma 2.900 perfiles de contratante; el número de usuarios de órganos de contratación es de 7.500 y de empresas, 20.000. El número total de procedimientos incluidos en la plataforma en 2011 fue de 10.000, de los que el 70% correspondieron a órganos de la AGE y sus organismos autónomos. La plataforma es un punto «único» que relaciona a 28.000 usuarios.

Deben **reseñarse también los aspectos cualitativos de la plataforma** que ofrece servicios como registro, custodia e integridad de todos los documentos alojados en la misma; sellado de tiempo de los documentos; búsqueda avanzada sobre licitaciones; suscripciones y avisos (e-mail, RSS y SMS); interacción telemática con el órgano de contratación que hace posible descargas de convocatorias, pliegos y documentos; integración con el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas (ROLECE); utilización del portal de la plataforma para: gestionar el ciclo de preparación y publicación de licitaciones; invitar electrónicamente a licitar; admisión/exclusión de licitadores y comunicación electrónica de la misma; solicitud de documentación y comunicación electrónica de la adjudicación; y envío transparente de anuncios al DOUE –Diario Oficial de la Unión Europea– y BOE (excepto pago).

De la misma manera resulta procedente estudiar la viabilidad de que **la plataforma de contratación y, especialmente, el registro de contratos remitan también información al Tribunal de Cuentas**, consistente básicamente en la transmisión de la documentación de los contratos de los que disponen, que sustituya a la que hoy remiten los órganos de contratación. Actualmente se remiten a dicho Tribunal relaciones de contratos a final de año, así como copias certificadas de documentos de contratos a lo largo del año cuando los mismos superan las cuantías que se señalan en la Instrucción de 26 de marzo de 2009: obras, 600.000 euros; suministros, 450.000 euros; servicios y administrativos especiales, 150.000 euros; y concesiones de obras públicas, de gestión de servicios públicos y de colaboración público privada, de cualquier cuantía. Cabe citar aquí los ahorros que puede producir la remisión centralizada de información al Tribunal de Cuentas, por la descarga de esta tarea de Departamentos ministeriales y otras entidades.

El número de contratos registrados en 2011 correspondiente al sector público estatal fue de 34.764, de los cuales 1.439 correspondieron a obras, 27.554 a suministros, 5.674 a servicios y 97 a otros tipos. De sectores especiales, se registraron 14.327 contratos de los tipos siguientes: 1.197 de obras, 8.434 de suministros, y 4.696 de servicios.

## 9. CONVENIOS

### Situación actual

Se encomendó al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el análisis de situación y propuestas de mejora de la actividad convencional en el ámbito del Sector Público estatal.

A partir de la información proporcionada por los Departamentos ministeriales, referida al ejercicio 2012, se ha realizado un análisis de las diferentes variables propuestas, como son la tipología de los convenios en función de los participantes, su objeto, la aportación económica realizada y su distribución, así como la duración de los mismos.

Esta información, además de ofrecer unos datos orientativos de la importancia cuantitativa y cualitativa de este instrumento para el desarrollo de las diferentes políticas públicas a nivel sectorial, permite poner en valor la importancia de los convenios como instrumento canalizador del gasto público y la necesidad de adecuar su regulación a la importancia del mismo.

En nuestro derecho, bajo la genérica referencia a la figura del convenio, se han contemplado dos categorías claramente diferenciadas. Por una parte, los convenios celebrados por la Administración con personas sujetas al derecho privado. Y, por otra, los convenios interadministrativos, es decir, los celebrados entre Administraciones Públicas y regulados tanto en la normativa de las Administraciones Públicas como en la legislación contractual.

La evolución de este instrumento jurídico y su profusa utilización por la Administración en el supuesto de los convenios con personas sujetas al derecho privado aconsejó reformular los términos en los que se reconocía su admisión, pues favorecía no sólo la falta de disciplina en el gasto sino la confusión entre su ámbito, hasta la fecha indefinido, y el propio de la contratación.

Se introduce así el primer elemento, claramente delimitador, de esta figura respecto de la contractual y que no es otro que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en la Ley de Contratos del Sector Público o en normas administrativas especiales.

Respecto del convenio interadministrativo, mantendrá su configuración inicial hasta que, por influencia del derecho comunitario, sea preciso vedar su utilización cuando su ámbito sea coincidente con el propio de los contratos –pues en este caso lo que procede realizar es un contrato.

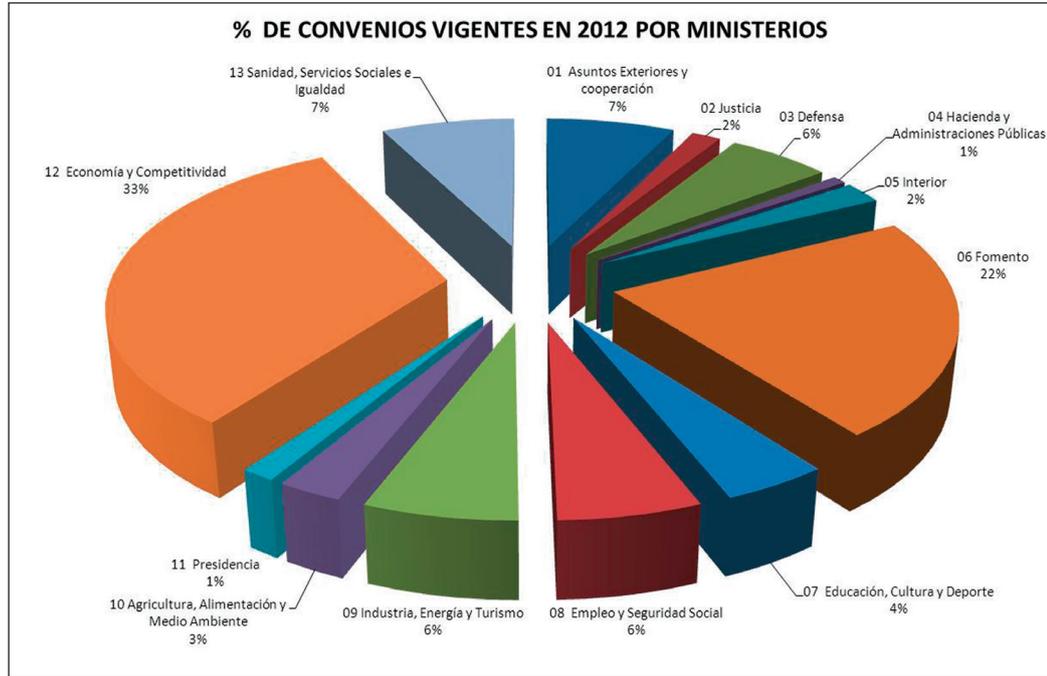
En la actualidad, la utilización de los convenios de colaboración no responde a unos ámbitos definidos, pues su delimitación desde el punto de vista normativo se realiza de forma negativa por contraposición a otras figuras jurídicas (vid. artículo 4.1, c y d, in fine, TRLCSP), por lo que se recurre a los mismos para la consecución de objetivos muy diversos.

Por otra parte, la realización de convenios de colaboración y su contenido se ha visto muy influida por las recientes políticas de contención y racionalización del gasto público. Esta influencia se ha producido a tres niveles: presupuestario (como consecuencia de la reducción de las dotaciones existentes en los presupuestos de gastos del Estado), normativo (fundamentalmente, por las previsiones recogidas tanto en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera como en la Ley General Presupuestaria) y administrativo (clarificación de competencias).

En este sentido, de los datos obtenidos de los diferentes Departamentos se desprende que, durante el año 2012, estuvieron vigentes más de 7.100 convenios, con la distribución que figura en el gráfico 1. De éstos, la mayoría no ha tenido contenido económico (aproximadamente el 64%).

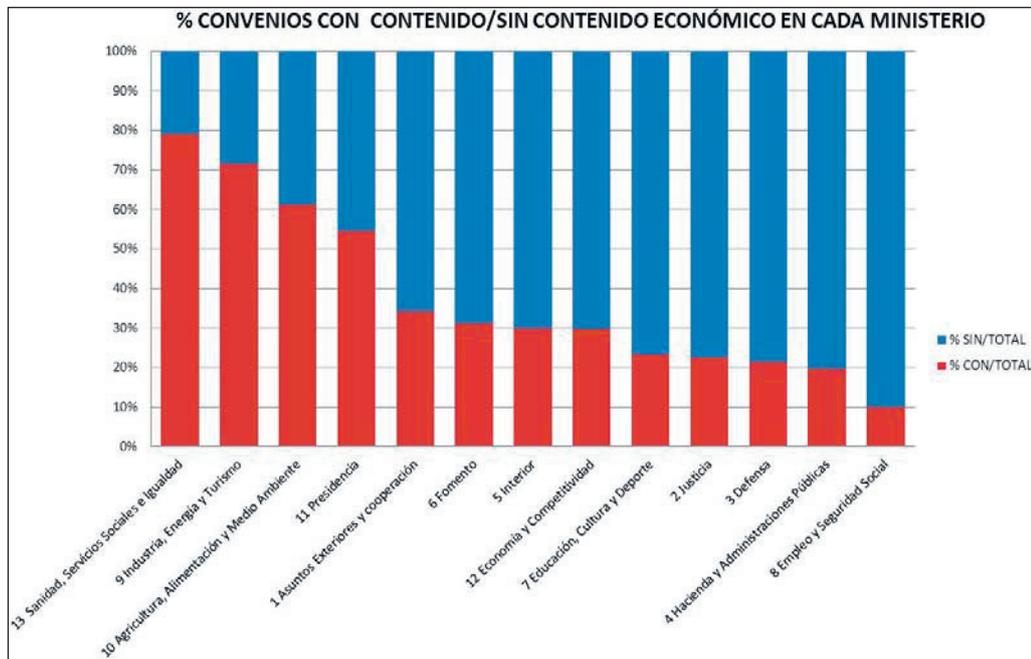
Es decir, prácticamente 2/3 de los convenios carecen de contenido económico, y se firman en su mayoría para establecer marcos de colaboración estable, si bien en algunos casos son utilizados para realizar una actuación concreta. Únicamente 1/3 de los convenios tienen contenido económico, con lo que no se puede concluir que el convenio sea una figura destinada exclusivamente a la gestión de fondos.

**Gráfico 1**



Número total de convenios. 7.112

**Gráfico 2**



Como puede apreciarse, dos Departamentos concentran más de la mitad de los convenios que se firman: Economía y Competitividad con el 33%, seguido de Fomento con el 22%. Le siguen Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y Asuntos Exteriores y Cooperación, con el 7%, respectivamente.

Los Departamentos con menor actividad convencional serían el Ministerio de la Presidencia y Hacienda y Administraciones Públicas con un 1%, y el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior con un 2%.

Respecto al peso específico que en el ámbito de cada Ministerio tienen los convenios con contenido económico, los Departamentos con mayor proporción de convenios con contenido económico son Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con un 79% del total de sus convenios; Industria, Energía y Turismo con un 72%; y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con un 61%.

Los Departamentos con menor número de convenios vigentes con contenido económico son Defensa con un 21%; Hacienda y Administraciones Públicas con un 20%; y Empleo y Seguridad Social con un 10%.

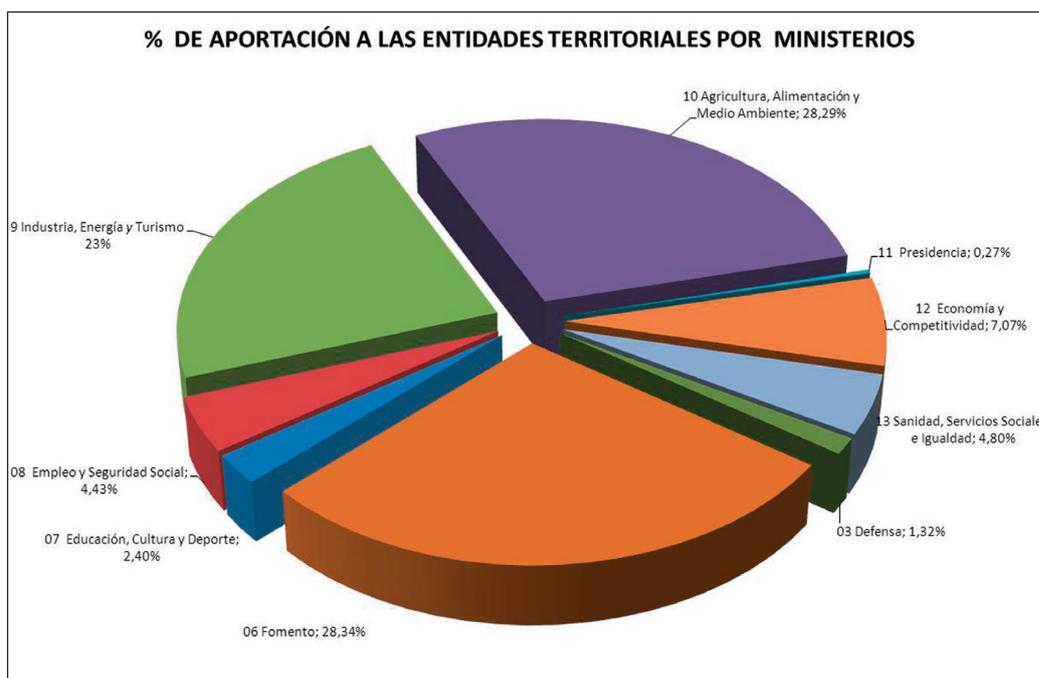
De los 2.544 convenios vigentes con contenido económico, cuatro Departamentos ministeriales abarcan alrededor de un 75% de los mismos: Economía y Competitividad con un 27%; Fomento, un 19%; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 17%; e Industria, Energía y Turismo con un 12%.

La **colaboración con entidades sujetas al derecho privado** es particularmente relevante (más del 50% del gasto global, canalizado por el Sector Público estatal). Las razones que pueden ayudar a explicar este hecho son la existencia de numerosos convenios con entidades integrantes del sector público empresarial y fundacional que canalizan subvenciones o encargos específicos, así como la constatación de que este tipo de convenios, con personas sujetas al derecho privado que no forman parte del sector público, puede ser utilizado como un mecanismo generador de sinergias que permita alcanzar el interés público con un menor gasto público.

Los Departamentos ministeriales que más colaboran con estas instituciones son el Ministerio de Defensa con el 97%; el de Fomento con el 81%; y, en menor medida, aunque por encima de la media del 58%, Economía y Competitividad con un 61%.

Le siguen en importancia económica los **convenios interadministrativos** y, en particular, los firmados con Comunidades Autónomas y entidades locales, que reciben más del 25% de los fondos (18% y 7% respectivamente) (gráfico 3).

Gráfico 3



Tres de los Departamentos ministeriales aglutinan prácticamente el 80% de la **cantidad total aportada por el sector público estatal a los entes territoriales (CC.AA. y EE.LL.)** en 2012: Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente con un 28,29%; Fomento también con un 28,34%; y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo con un 23%.

Por lo que se refiere a la **duración** de los convenios, la mayoría tienen carácter plurianual o indefinido, lo que nos permite concluir que se busca establecer fórmulas de colaboración dotadas de estabilidad, fundamentalmente, mediante la fórmula de acuerdos marco sin contenido económico, los cuales son objeto de concreción –incluida la fijación de la financiación precisa– mediante convenios específicos realizados al amparo de aquéllos.

En cuanto a la **actividad predominante objeto de convenio**, en el año 2012, ha sido la investigación científica, si bien el mayor volumen de fondos gestionados se han destinado a convenios sobre infraestructuras a través del Ministerio de Fomento. Es significativo también el número de convenios sobre atención sanitaria y servicios sociales.

En cualquier caso, se puede decir que hay tipologías que son comunes a todos los Departamentos ministeriales como son las que tienen que ver con el impulso, desarrollo y modernización de las actividades; la formación (estudios, cursos, seminarios...); el intercambio de datos e información (aplicaciones informáticas, acceso a bases de datos, publicaciones, etc.).

De la información recogida en los párrafos precedentes, pueden extraerse las siguientes **conclusiones**:

- Existe una cierta **dispersión de entidades con competencia para firmar convenios en cada Ministerio**, reflejo de la atomización existente en la actualidad en el Sector Público estatal.
- Se aprecia que **bajo la utilización del nomen iuris «convenio de colaboración» se cobijan realidades jurídicas dispares** que no siempre responden a la filosofía de aquél (subvenciones nominativas, cesión en uso, inversiones, arrendamientos...).
- **Las fórmulas colaborativas buscan la generación de sinergias** entre Administraciones Públicas y con el sector privado en la consecución del interés público, siendo particularmente relevante la participación de entidades sujetas al derecho privado.
- A través de la actividad convencional el Sector Público estatal canalizó un **volumen importante de fondos públicos**.
- Revisten gran importancia los **convenios interadministrativos** ya sea entre Ministerios, organismos o con Administraciones territoriales. En particular, en este último caso no existe un equilibrio entre las aportaciones de las distintas Administraciones que cuentan, además, con un sistema propio de financiación y que reciben, mediante este instrumento, más del 25% de los fondos que el Sector Público estatal moviliza mediante esta figura.

Atendiendo a lo anterior, la distribución de fondos a estas Administraciones debe responder a unos criterios claros reduciendo la discrecionalidad, como recomienda el Tribunal de Cuentas.

## Propuestas

### 1.º ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO PARA LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN

Ante la ausencia de un marco normativo definido que regule el contenido y realización de los convenios de colaboración en sus diversos aspectos, y con la finalidad de dotar de mayor seguridad y control a su utilización, **resultaría conveniente aprobar una norma que regulara: el régimen jurídico de los convenios de colaboración y su distinción de figuras análogas, así como el procedimiento para la tramitación de los mismos, en particular, si conllevan coste económico para el Sector Público estatal.**

Entre las principales novedades introducidas por la nueva norma se podría incluir la necesidad de acreditar en la tramitación del expediente administrativo, entre otras circunstancias: la justificación de la necesidad de la colaboración, la inexistencia de alternativas más ventajosas para conseguir la finalidad pública, los criterios de selección del colaborador en relación al sector de actividad y el contenido mínimo

de los convenios (incluyendo en los aspectos financieros la determinación de los costes y los criterios de distribución de los gastos imputables al convenio).

Este régimen podría incluirse en la futura Ley reguladora del Régimen Jurídico de las AA.PP., incluida entre las propuestas de carácter general de este informe.

## 2.º CREACIÓN DE UN SISTEMA DE INFORMACIÓN DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

En línea con las obligaciones en materia de transparencia en las actuaciones de la Administración y de aportar elementos que faciliten el control sobre la actividad convencional, se propone la **creación de una base de datos del Sector Público estatal**, alimentada por las unidades encargadas del registro de los convenios de forma que, a través de diferentes niveles de consulta, se garantice la disponibilidad y detalle exigible en función del destinatario de la información.

De este modo, se dispondría de un instrumento que facilitaría el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, sin añadir carga administrativa alguna a los Departamentos ministeriales.

## 3.º ELABORACIÓN ANUAL DE UN INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN DE CONVENIOS DE COLABORACIÓN

En el marco de los diferentes programas de gasto sería deseable **elaborar con carácter sectorial un plan de convenios de colaboración en cada Departamento** (servicios centrales y organismos y entidades dependientes), que permitiera ordenar y poner en relación los objetivos y efectos que se pretenden conseguir con los convenios de colaboración, tanto desde el punto de vista de la oportunidad estratégica, para aquellos que no tienen contenido económico, como para mejorar la eficiencia en función de las disponibilidades presupuestarias existentes en cada ámbito, para aquellos que implican una canalización de recursos. Podría ser desde un mero plan de actuación operativa hasta un plan estratégico, que incluso se dotara de mecanismos de coordinación interdepartamental, fijando marcos de actuación para todos los Ministerios y sus organismos.

## 4.º REMISIÓN DE INFORMACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS

De manera análoga a lo establecido en el artículo 29 TRLCSP para los contratos, se propone la **remisión al Tribunal de Cuentas de información sobre los convenios de colaboración con incidencia económica superior a un determinado umbral**.

La introducción de esta medida traería consigo un reforzamiento del control externo de la actividad convencional del Sector Público estatal con contenido económico, así como de la transparencia en la gestión de los fondos públicos.

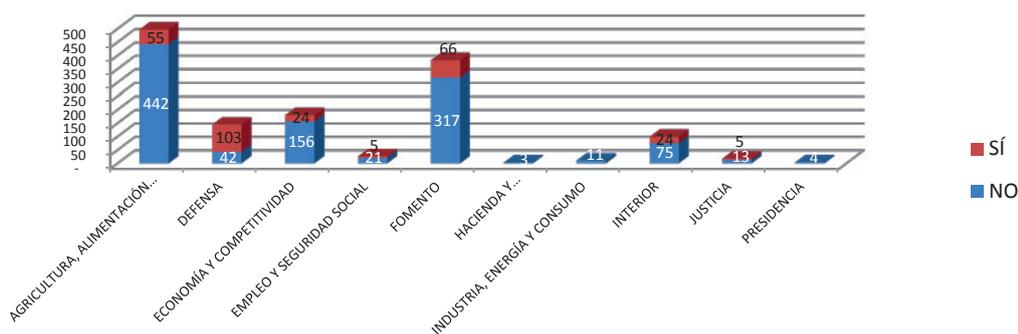
## 10. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

### Situación actual

Para la elaboración de este informe se han recabado datos de los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Defensa; Economía y Competitividad; Educación, Cultura y Deporte, Empleo y Seguridad Social; Fomento; Hacienda y Administraciones Públicas; Industria, Energía y Turismo; Interior; Justicia y Presidencia, entendiendo que son estos Departamentos ministeriales los que, en la práctica, utilizan más el recurso de la encomienda de gestión.

Se han considerado las encomiendas en vigor independientemente de su año de inicio y duración. El número de las celebradas va creciendo año a año: de 9 en 2006 a 50 en 2007, lo que implica un incremento del 389%; de 70 en 2008 a 162 en 2009, es decir, un crecimiento del 232%; 215 en 2010; en 2011, 299 y en 2012, 491; llegando a la fecha del presente informe con 48 encomiendas de gestión encargadas en 2013. Todas ellas suman 1.366.

En cuanto a los Ministerios encomendantes, el gráfico siguiente representa aquellos que más utilizan esta figura, lo que en cierta medida tiene que ver con las competencias y funciones de los mismos.



La encomienda de gestión es un recurso presente en la AGE con una tendencia al alza en su utilización. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente es el que realiza el mayor número de encomiendas seguido del Ministerio de Fomento.

El mayor número de encomiendas de gestión se encargan a organismos, entidades y sociedades del propio grupo del Ministerio encomendante (Grupo TRAGSA, INECO e ISDEFE, respectivamente) y sólo esporádicamente se formalizan con organismos o entidades ajenos.

En cuanto al tipo de encomiendas, de acuerdo con la información facilitada por cada Departamento ministerial, el mayor número de ellas se sitúa en el grupo de asistencia y apoyo técnico; seguido a notable distancia por la ejecución de obras; la elaboración de estudios, informes e investigación y los servicios.

Una primera aproximación a estos datos indica que los organismos, entes y sociedades encomendados están altamente especializados, ya que disponen de unos medios técnicos adecuados y de personal capacitado, que les permiten facilitar el apoyo técnico que precisan Ministerios y otros organismos cuya actividad está, generalmente, más orientada a la gestión administrativa. Sin este apoyo, los entes que ahora encomiendan habrían de acudir al mercado para la provisión de esos medios que necesitan, lo que en algunos casos, en sectores estratégicos, no es recomendable. Por lo tanto, es evidente que la complementariedad de los servicios prestados a través de las encomiendas de gestión justifica su celebración.

En cuanto al correcto uso de la encomienda, hay que decir que, en la mayoría de los casos, existe una coherencia razonable entre las necesidades cubiertas por las encomiendas de gestión y la esencia de este instituto. No obstante, la experiencia nos enseña que, en ocasiones, la figura que nos ocupa no se ha utilizado estrictamente para lo que determina su naturaleza, desvirtuándose, en cierta medida, el objetivo propio de la misma. **Así, la encomienda ha sido el cauce inadecuado para cubrir necesidades de personal, provocando costes adicionales e indeseados que perjudican los intereses de la Administración;** y, en otras ocasiones, para evitar los procedimientos de contratación, aun cuando, en este caso, la sustitución que se hace del encomendante como órgano contratante por el encomendado no exima a éste de someterse a las condiciones impuestas por la normativa contractual vigente, en cuanto al respeto a los principios de publicidad, concurrencia e igualdad. Las encomiendas más proclives a ser utilizadas con las finalidades apuntadas son: gestión de servicios públicos, servicios y, precisamente, las relacionadas con uno de los epígrafes que revelan las prestaciones más solicitadas por los encomendantes, asistencia y apoyo técnico.

## Propuesta

La encomienda de gestión es una figura jurídica que facilita la actividad de los órganos y entidades del sector público facultándolos, en alguna de sus modalidades, para actuar sin sujeción a los principios de libre concurrencia que deben regir los principios de contratación pública. Esta excepcionalidad exige que el empleo de las encomiendas tenga que estar debidamente justificado. Esto es, que el recurso a la encomienda implique un valor añadido, evaluable cuantitativa o cualitativamente, que respalde la elección de esta vía frente a la del cumplimiento de los procedimientos de contratación ordinarios.

Por ello, **se propone elaborar** unas pautas que sirvan **de guía al gestor público** para hacer un uso adecuado de este instrumento, mediante la definición de las características y requisitos que debe reunir cada tipo de encomienda de gestión, la enumeración de los documentos que deben acompañar su tramitación y la comprobación de que se cumplen todos los requerimientos legales para usar correctamente este instrumento jurídico.

## 11. NOTIFICACIONES

### Situación actual

Se ha constatado que en materia de notificaciones están coexistiendo las notificaciones postales y las telemáticas.

Las notificaciones están reguladas, con carácter general, en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, en el capítulo III, referido a la eficacia de los actos administrativos, dedica los artículos 58 a 61 a las notificaciones y publicación de dichos actos, estableciendo que se podrán efectuar por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción, contenido y fecha de las mismas.

Mediante la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, se introdujo la posibilidad de que la notificación se pudiera practicar por medios telemáticos.

Es la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la que establece el marco de las relaciones por medios electrónicos entre Administración y ciudadanos.

Aunque en principio las comunicaciones electrónicas entre la Administración y los ciudadanos se establecen a elección del administrado, salvo previsión legal que determine el medio de comunicación, el artículo 27.6 dispone que reglamentariamente las AA.PP. podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos.

El Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, desarrolla la Ley anterior en cuanto a comunicaciones y notificaciones y regula la dirección electrónica habilitada (DEH), bajo la responsabilidad del Ministerio de la Presidencia. La Orden PRE/878/2010 establece el régimen del sistema de DEH.

Este Real Decreto permite que, por orden ministerial, se establezca para los ciudadanos que reúnen las condiciones del citado artículo 27.6 de la Ley 11/2007, y que se relacionan con la correspondiente Administración, la obligatoriedad de estar sometidos al régimen de notificación electrónica obligatoria.

En el ámbito de la AEAT el Real Decreto 1363/2010, de 29 de octubre, regula los supuestos de notificaciones y comunicaciones obligatorias por medios electrónicos.

El Real Decreto 1671/2009, también regula la posibilidad de la publicación electrónica de los Boletines Oficiales y la sustitución de la publicación en tablón de anuncios o edictos de actos y comunicaciones por su publicación en la sede electrónica con los mismos efectos.

En el ámbito de la AEAT, la modificación del artículo 112 de la Ley General Tributaria permitió la notificación por comparecencia en la sede electrónica.

En el marco normativo expuesto se está produciendo una evolución desde las notificaciones y comunicaciones de las Administraciones Públicas con los administrados exclusivamente en papel o por métodos presenciales hacia las notificaciones electrónicas con ventajas para ambas partes, más eficiente y con menores costes administrativos.

En efecto, además de las ventajas que su uso puede suponer, como la mejora de la tasa de acierto en la notificación, la disminución de tiempos de tramitación, la modernización de nuestras empresas, la mejora medioambiental, el incremento en la recaudación de deudas, etc., se puede estimar en varias decenas de millones de euros el ahorro directo que supondrá para el conjunto de la AGE.

En el **procedimiento de notificaciones y comunicaciones** se pueden distinguir diferentes fases:

- 1.º Procedimiento administrativo del que derivan, bien requerimientos y acuerdos o resoluciones que precisan notificarse, bien simples comunicaciones.
- 2.º Soporte informático de los procedimientos administrativos, que proporcionan los datos a comunicar o notificar.
- 3.º Proceso de producción de la comunicación/notificación que compone el documento y, en su caso, lo imprime y ensobra.
- 4.º Proceso de puesta a disposición del destinatario.
- 5.º Proceso de retorno del resultado de la comunicación/notificación, y su tratamiento.
- 6.º Proceso de notificación por comparecencia de las comunicaciones/notificaciones fallidas.

Tradicionalmente estos procesos han sido manuales en gran parte, mediante soporte documental en papel, remitido por correo certificado y notificación por comparecencia comunicada mediante Boletines Oficiales.

La Ley de Administración Electrónica **ha permitido una evolución radical**, de forma que en la actualidad se puede obtener informáticamente la documentación, notificar electrónicamente y proceder a la notificación por comparecencia en la sede electrónica del organismo.

El grupo de trabajo ha dispuesto en materia de notificaciones, de información de varios centros sobre su organización, volumen de actuaciones y repercusión económica. Son **la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Dirección General del Catastro, el Tribunal Económico Administrativo Central y la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas**, todos ellos dependientes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; la Dirección General de Tráfico, del Ministerio del Interior; el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Como el centro del que se dispone de la mayor información es la AEAT, se ha examinado el proceso que sigue de sustitución de las notificaciones postales por las notificaciones electrónicas, sobre todo a partir de la implantación de su obligatoriedad, para determinar los ahorros de costes que está obteniendo, lo que permitirá su extrapolación a los demás organismos de la Administración, para que sigan el mismo proceso si no lo han iniciado ya.

En la AEAT esta sustitución se produce también en materia de comunicaciones con los contribuyentes que no tienen la consideración de notificaciones por no requerir la constancia de su recepción.

El ahorro se produce por la diferencia de costes entre las notificaciones y comunicaciones postales y las electrónicas, por la sustitución de las notificaciones por edicto en los boletines oficiales por la publicación en la sede electrónica de los anuncios de citación para la notificación por comparecencia y, en el caso de las notificaciones postales que deben mantenerse, por el proceso de centralización de las fases 3, 4 y 5 antes mencionadas del proceso de notificación, en el Centro de Impresión y Ensobrado de la AEAT, que es el interlocutor del operador postal.

Continúan realizándose las notificaciones y comunicaciones por medios postales en muchos centros, esencialmente en los que su número no es muy elevado, aunque se contempla un decidido progreso en la utilización de medios telemáticos.

Los centros con mayor número de notificaciones y comunicaciones **han tomado ya decisiones para mejorar la eficiencia de estas actividades, avanzando en la administración electrónica**, que permite disminuir costes y mejorar los resultados de notificaciones realizadas con éxito.

La notificación electrónica se está realizando actualmente por distintos procedimientos, principalmente por comparecencia en las sedes electrónicas de los distintos organismos (sistema propio de cada uno en donde el ciudadano ha de acudir a cada sede) y mediante la Dirección Electrónica Habilitada (DEH), prevista en la normativa, que es un servicio de titularidad del MINHAP gestionado por Correos mediante un convenio renovable (servicio común para todas las Administraciones en donde el ciudadano podría recoger todas sus notificaciones de cualquier organismo).

Esta solución común que supone la DEH tiene además otro tipo de ventajas: integración con el servicio de entrega presencial, posible comunicación en un punto único de datos de teléfono móvil o correo electrónico para servicios de ayuda y aviso, posibilitar la integración con el apartado postal electrónico (APE) y permitir recibir en el mismo buzón notificaciones del entorno privado (entidades financieras y de seguros, grandes suministradores de servicios básicos, etc.) constituyendo a la DEH en el verdadero buzón electrónico del ciudadano.

Es el sistema que ha elegido la AEAT aunque lo simultanea con la posibilidad de que los contribuyentes o sus representantes conozcan sus notificaciones pendientes cuando accedan a su área personal en la sede electrónica de la AEAT. Es decir, **la Agencia coloca las notificaciones electrónicas de manera simultánea tanto en la DEH como en el área personal de los contribuyentes en su sede electrónica. El primer acceso a cualquiera de las dos alternativas determina la eficacia de la notificación.**

No obstante, es posible la puesta en marcha de un sistema de dirección electrónica que prescinda de la existente de un distribuidor externo y diseñarlo mediante la relación directa del ente notificador con el destinatario de la notificación.

Otros organismos con notificaciones masivas, como la TGSS y la Dirección General de Tráfico, también han implantado notificaciones electrónicas obligatorias para determinados colectivos de empresas, aunque utilizando sistemas específicos de notificación por comparecencia. En particular **la TGSS sigue un sistema de gestión telemática en RED, que permite a los representantes de las empresas conocer sus notificaciones pendientes cuando acceden a la sede electrónica de la TGSS para realizar gestiones.** Teniendo en cuenta que la finalidad de acudir a la DEH es permitir que los ciudadanos puedan conocer todas sus notificaciones en una única dirección electrónica, la TGSS podría, al igual que la AEAT, colocar simultáneamente las notificaciones en su sede electrónica y en la DEH.

En el **Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras (NOTESS)**, la notificación por correo ordinario actual implica una demora en la tramitación de la deuda, derivada del plazo de notificación de los actos, situada en una media de 17 días que, en el caso de que la notificación no haya podido practicarse y sea devuelta por correos, se ve aumentado en 20 días, derivados de la necesidad de publicación en el tablón de edictos y anuncios. En contrapartida, la notificación por medios telemáticos va a requerir un plazo máximo de 11 días, teniendo en cuenta que, además, se ha suprimido la necesidad de publicación de las notificaciones telemáticas no leídas en el Tablón de Edictos y Anuncios. En conjunto, **los plazos medios de notificación se reducirán en 26 días.**

El problema sería el coste económico a satisfacer a Correos, pero al respecto se puede tener en cuenta que al tratarse de notificaciones administrativas reservadas al operador que preste el servicio postal universal, su precio puede **negociarse mediante convenio de colaboración. El aumento del número de notificaciones en la DEH puede permitir la reducción de su coste unitario actual.** Muchos más organismos están en proceso de pasar de notificaciones electrónicas voluntarias a obligatorias, lo que hace que estemos en un momento muy positivo, por cuanto supone un avance claro para nuestro país, pero también de riesgo de construir múltiples sistemas distintos, lo que no sólo es ineficiente para la Administración sino que, sobre todo, es negativo para las empresas.

Por otro lado, seguirá siendo necesaria la notificación postal, fundamentalmente para destinatarios personas físicas. Aunque la producción y distribución de notificaciones y comunicación postales mediante

un Centro de Impresión y Ensobrado presenta ventajas indiscutibles, es necesario realizarlo para un volumen mínimo de operaciones, ya que es necesaria una inversión inicial que debe ser amortizada en un periodo breve, de entre 3 y 5 años.

Como novedad a destacar, **la Dirección General del Catastro ha implementado un sistema de notificación por comparecencia electrónica voluntaria para la revisión catastral de los municipios**, que supondrá un considerable ahorro si su publicidad tiene éxito y se consigue que se utilice por un porcentaje significativo de los afectados. Dicho sistema consiste en que los Ayuntamientos ponen a disposición de los ciudadanos (que previamente han recibido en su casa una comunicación en soporte papel con una clave de acceso electrónico) la posibilidad de descargar las notificaciones previa acreditación del interesado con la intermediación de un funcionario del Ayuntamiento. De tal forma, se ha puesto a disposición de los ciudadanos la posibilidad de recibir por vía electrónica documentación administrativa, y la distancia máxima a estos puntos de información desde los lugares menos habitados sería de 22 km. Por lo tanto, se haría extensible a cualquier tipo de comunicación o notificación de la AGE.

Aun cuando no se han recibido de muchos centros información sobre costes económicos de las **notificaciones postales**, se observa una variación pequeña entre las recibidas, de manera que puede considerarse que el coste medio de una notificación postal está entre 2,35 euros y 2,40 euros. Hay que añadir como mínimo de coste de producción 0,18 euros, de forma que el coste total se sitúa en el entorno de 2,55 euros. El coste de la notificación electrónica está alrededor de 0,16 euros, lo que supone un **ahorro medio unitario de 2,40 euros**.

Respecto a las **comunicaciones**, el coste está en 0,25 euros más 0,18 euros de producción lo que supone un coste total de aproximadamente 0,43 euros, siendo el coste de las comunicaciones electrónicas de 0,11 euros, con lo que existe un **ahorro de 0,22 euros por unidad**.

## Propuestas

1. **Extender gradualmente la notificación electrónica obligatoria** en todos los centros de la AGE a aquellos colectivos previstos en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de Administración Electrónica. Debería utilizarse para ello una sola dirección electrónica habilitada (DEH) por todos los centros de la AGE por la simplificación que supone para los administrados, que de otra forma se ven obligados a consultar varias DEH de forma continuada, si bien hay que considerar que las notificaciones en sede carecen de coste, frente a la fórmula sugerida que si lo tiene y que dado el ingente número de notificaciones y comunicaciones puede llegar a más de cien millones de euros. No obstante, con carácter transitorio se mantendrá la posibilidad de recibir las notificaciones tanto en la sede electrónica propia como en la DEH.
2. **La gestión centralizada a nivel ministerial de las comunicaciones y notificaciones postales de todos sus centros directivos y organismos, para la producción y distribución de las mismas**, bien mediante centros de impresión y ensobrado propios, bien contratando externamente estas actividades de forma centralizada. Se considera necesario la realización previa de un estudio minucioso de las necesidades y una planificación detallada para optimizar las dimensiones del mismo.
3. Para los ámbitos que deben mantener las notificaciones postales, **se propone la extensión del uso de la sede electrónica de los centros para la notificación por comparecencia**, en sustitución de la publicación en boletines oficiales y tablones de anuncios. En este sentido, se recoge la creación de un tablón edictal electrónico único para toda la Administración, como propuesta de la Subcomisión de Simplificación Administrativa.

Asimismo, para aquellos supuestos de una pluralidad de administrados que tienen interés en conocer el resultado de un procedimiento, como ocurre con las revisiones catastrales, se puede **impulsar la publicación de la información para su acceso individualizado en la sede electrónica** de manera que quien acceda a su información quede notificado.

Se propone centralizar en **un único punto** las notificaciones de todas las Administraciones Públicas y potenciar su uso entre los ciudadanos, así como realizar los oportunos cambios normativos para lograr este objetivo.

## 12. PARQUE AUTOMOVILÍSTICO

### Situación actual

Se ha solicitado información sobre vehículos para directivos y otros vehículos (autobuses, camiones, vehículos especiales, furgonetas, maquinaria, motos, todoterrenos y turismos). La información comprende marca, modelo, vehículos especiales, kilometraje, fecha de adquisición o suscripción del contrato, modalidad de adquisición, renting, leasing, alquiler, cuantía anual (euros), duración, conductor y observaciones. Dicha información se ha referido a un total de 10.506 vehículos no gestionados por el Parque Móvil del Estado.

Se ha estudiado la normativa de utilización del Parque Móvil del Estado y de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

Se ha realizado una encuesta a 116 entidades del Sector Público estatal (Ministerios, Grupo Patrimonio, etc.).

Se han excluido al Parque Móvil del Estado y los Parques de las Delegaciones del Gobierno, puesto que sus medidas específicas se encuentran en la Orden HAP/149/2013, de 29 de enero, por la que se regulan los servicios de automovilismo que prestan el Parque Móvil del Estado y las Unidades del Parque Móvil integradas en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares.

No se incluyen en este estudio los vehículos de las Fuerzas Armadas y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Se aprecia una **gran dispersión de gestores de vehículos**, lo que podría dificultar la adopción de medidas de racionalización.

### Propuestas

#### 1.º CENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y/O EL CONTROL A NIVEL DE LOS MINISTERIOS O GRUPOS EMPRESARIALES

Corresponderá al Ministerio o a la cabecera del grupo determinar el grado de centralización de las medidas y en todo caso el control de las mismas.

Las medidas a adoptar son:

- **Determinación de los vehículos prescindibles por falta de utilización o estado obsoleto.**

Analizar la necesidad de los vehículos:

- Estudiando quién los utiliza.
- Para qué los utiliza.
- Cuánto tiempo son utilizados y cuántos km recorren al año.

Analizar posibles medios alternativos a la disposición permanente del vehículo, Determinar los vehículos prescindibles y darlos de baja.

En su caso, reconvertir las funciones del personal asignado a los vehículos.

- **Centralizar el control de gestión en la Subsecretaría o en la cabecera del grupo.**

Implantación de una aplicación de gestión de vehículos, para gestionar su adquisición, enajenación o baja, utilización, inventario, gastos, reparaciones, mantenimiento preventivo, revisiones y demás incidencias que puedan afectarles.

- **Medidas de gestión inmediatas:** Centralizadas en la Subsecretaría o cabecera del grupo:
  - Contratar un seguro colectivo para los vehículos del Ministerio o grupo de empresas.
  - Normalización de las instrucciones de utilización: Modelo SEPI.

## 2.º REFORMA DEL PARQUE MÓVIL DEL ESTADO Y DEL PARQUE DE LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO

El Real Decreto 1527/2012, de reforma del Parque Móvil del Estado, analizado por la CORA, contiene modificaciones sustanciales basadas en la limitación del número de altos cargos a los que se les atribuye vehículo de representación oficial. Esta propuesta trae como consecuencia reducción de la plantilla de conductores, que pasaría de 1002 en 2012 a 852 en 2014, y del número de vehículos asignados, que pasaría de 921 en 2012 a 652 en 2014. Esta medida ya ha supuesto considerables ahorros en el primer ejercicio de implantación y derivará en ahorros continuados en los próximos ejercicios. Es destacable el éxito de la última subasta de vehículos usados.

En el Parque de las Delegaciones del Gobierno se han comenzado a aplicar medidas similares.

### 13. EDICIÓN E IMPRESIÓN

#### Situación actual

Como punto de partida se solicitó a todos los ministerios información técnica sobre los servicios de reprografía e imprenta. En el ámbito del Ministerio de Defensa se creó un grupo de trabajo que analizó la información recibida desde un punto de vista técnico en cuanto a capacidades.

Se solicitó información a la IGAE sobre el gasto de los ministerios y sus organismos con el fin de evaluar el gasto en el concepto 240. Así mismo, se estudió el Plan Anual de Publicaciones de la AGE con el fin de estimar las necesidades.

El ámbito de actuación del estudio y las propuestas abarcan la totalidad de la AGE.

El avance de la sociedad de la información ha traído consigo un aumento del uso de las publicaciones electrónicas en sustitución de las impresas. Este hecho ha provocado una disminución de las necesidades de servicios de impresión y reprografía que no se ha traducido en la racionalización de los mismos.

#### Valores técnicos

La falta de una gestión global y unificada de los recursos disponibles en la AGE y el mantenimiento de centros de edición e impresión no actualizados está provocando una subcontratación de estos servicios con el consiguiente gasto que ello produce.

A la vista del análisis que se ha llevado a cabo sobre los servicios de impresión actualmente existentes en la AGE se puede concluir que existe un gran número de imprentas o servicios de reprografía que se pueden considerar pequeñas o con equipos obsoletos.

Se han inventariado un total de 69 imprentas o servicios de reprografía en las que se han tenido en cuenta las siguientes características:

- Tipo: Grande, mediana y pequeña.
- Maquetación.
- Libro-e.
- Impresión en offset.
- Impresión digital.
- Encuadernación.
- Acabado digital (encuadernación).

## Valores económicos

Según datos aportados por la IGAE sobre el gasto de los distintos Departamentos y organismos en el concepto 240 «Gastos de edición y distribución» relativos al ejercicio 2012, tan solo el 4,69% corresponden a pagos a la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE).

De cualquier forma, en estos datos han de tenerse en cuenta que probablemente no todos los organismos imputen de la misma manera los gastos generados por la edición e impresión.

## Personal

En cuanto al personal destinado en las diversas imprentas y servicios de reprografía, una vez analizados los datos de las 69 imprentas se computa un total de 618 personas, de las cuales 351 están en alguna de las imprentas grandes o medianas, es decir, un 56,8% del total del personal.

De los datos de las imprentas y servicios de reprografía inventariadas se desprende que la AGE posee, en general, una red de imprentas poco modernizadas y gestionadas de manera atomizada, siempre considerando como fin último la realización de los programas editoriales de los diferentes Departamentos y considerando dichos programas editoriales en relación a los datos económicos presentados en los Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

A la vista de los datos se puede concluir que tan sólo 5 imprentas podrían dar soporte al programa editorial de la AGE. Estas imprentas son las siguientes:

- Imprenta de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, que cuenta con todos los servicios.
- Imprenta de la Oficialía Mayor del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que cuenta con todos los servicios.
- Imprenta del Centro Geográfico del Ejército de Tierra del Ministerio de Defensa, que cuenta con todos los servicios.
- Imprenta de la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa, que cuenta con todos los servicios excepto el de impresión digital.
- Imprenta del Instituto Geográfico Nacional, dependiente del Ministerio de Fomento.

Así pues, al no tener una gestión unificada de los medios de impresión de la AGE, los distintos organismos que no disponen de medios propios o aquellos que, aun teniéndolos, resultan insuficientes u obsoletos, se ven obligados a acudir a la contratación externa para la realización de sus necesidades de edición e impresión.

En cuanto a la imputación del gasto del concepto 240, se hace necesario establecer unos criterios uniformes para toda la AGE que permitan conocer de una manera precisa los gastos totales de las publicaciones.

A la vista de la información analizada, algunos de los ámbitos en los que se trabaja para lograr ahorros de costes y racionalización de medios son los siguientes:

- Designación de Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales como gestor encargado de la edición del programa editorial de la AGE.
- Encaminarse hacia la implantación de la imprenta de la AEBOE como medio único para la edición del programa editorial de la AGE y potenciándola con el fin de que pueda ofrecer servicios integrados que resulten competitivos en cuanto a calidad, precios y tiempos de ejecución.
- Oferta por parte de la AEBOE de servicios de edición e impresión para todas aquellas ediciones que, aun no estando en el programa editorial, por su volumen no pudieran ser acometidas por los medios propios del organismo editor.
- Potenciar las ediciones electrónicas de manera que sustituyan plenamente a las ediciones en papel e introduciendo la impresión bajo demanda.
- Establecimiento de la obligación de acudir a los servicios de edición e impresión de la AEBOE como paso previo a la autorización para la contratación externa.
- Racionalización de los servicios de reprografía con un único centro gestor por Ministerio.
- Desmantelamiento de todas aquellas imprentas con maquinaria obsoleta.
- Introducción de medidas de racionalización en la contratación pública de equipos, maquinaria, material y servicios de mantenimiento para imprentas.

## Propuestas

Como se ha expuesto anteriormente, del análisis de los datos sobre los recursos de la AGE se puede concluir que en general los medios de los que se dispone, fundamentalmente para impresión offset, son obsoletos o bien servirían únicamente como soporte a la impresión digital de sus propios organismos.

En consecuencia, de forma global, **se proponen** una serie de actuaciones encaminadas a **unificar un porcentaje significativo de los servicios de edición e impresión en la AEBOE**, especialmente aquellos trabajos que superen un determinado coste, fijado cada año en el Plan General de Publicaciones de la AGE, y **garantizando siempre la aplicación de precios competitivos con respecto al mercado**.

Para la consecución del mencionado objetivo se establecen las siguientes fases:

1.ª fase. Dentro de cada Ministerio se deberá realizar un informe que deberá incluir al menos los siguientes puntos básicos:

- Identificación de las necesidades de reprografía e impresión de forma anual.
- Inventario de las imprentas y servicios de reprografía con la identificación de las máquinas disponibles y determinación de sus capacidades de producción, que deberá incluir, si fuese el caso, información sobre las necesidades de producción externa para satisfacer sus necesidades.
- Relación del personal destinado en los servicios de reprografía e imprentas con especificación de sus capacitaciones.
- Evaluación de costes de impresión.
- Evaluación de costes de mantenimiento de la maquinaria con un horizonte de 5 años.
- Propuesta de racionalización de los servicios de reprografía e imprentas en la que se debe incluir la supresión de todo aquello que no sea necesario, teniendo en cuenta que tanto el programa editorial como aquellos trabajos que no puedan ser realizados con medios propios pasarán a ser editados e impresos por la AEBOE.

- Designación de las Subdirecciones de Publicaciones o equivalentes como responsables únicos de los servicios de reprografía e imprentas.
  - Propuesta de la unificación de la contratación, tanto en la adquisición y mantenimiento de maquinaria como en la adquisición de suministros.
- Por su parte, la AEBOE deberá realizar un informe con el fin de analizar las líneas de actuación conducentes para dotarse de medios que le permitan realizar la edición e impresión, tanto del programa editorial de la AGE como de todos aquellos trabajos que no puedan acometer los propios Ministerios u organismos.  
Se hace notar que para dotar a la AEBOE de los medios adecuados pudiera ser necesario la redistribución del personal destinado en imprentas obsoletas, barajándose la opción de reasignación a nuevos destinos con el fin de poder cubrir la demanda incluso con el establecimiento de varios turnos. Con esta medida se aprovecharían mejor los recursos materiales existentes mejorando los costes de producción y plazos de ejecución.

## 2.ª fase.

- Designar a la AEBOE como única imprenta encargada de la edición e impresión tanto del Programa Editorial de la AGE como de aquellos trabajos que no puedan realizar los distintos Ministerios u organismos con medios propios.
- Durante el período transitorio hasta diciembre de 2015 y mientras la AEBOE se dota de los medios suficientes para la edición del mencionado Programa Editorial de la AGE en condiciones de calidad, plazos y precios adecuados y satisfactorios para el resto de Departamentos, las imprentas relacionadas a continuación podrán prestar apoyo a la imprenta de la AEBOE en los trabajos mencionados.
  - Imprenta de la Oficialía Mayor del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
  - Imprenta de la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa.
  - Imprenta del Instituto Geográfico Nacional, dependiente del Ministerio de Fomento.
- Durante este período transitorio y con el fin de establecer un reparto de trabajos se designará a la [Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales](#) como organismo encargado de fijar, en la aprobación del Plan de Publicaciones de la AGE, la imprenta encargada de realizar cada obra.
- Tanto durante el período transitorio como posteriormente, la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales deberá [autorizar expresamente la contratación externa de cualquier trabajo de edición e impresión](#) por la imposibilidad técnica o de capacidades de realizarlo por la propia Administración.

## 14. GESTIÓN Y OPERACIÓN ÚNICA POR PARTE DEL EJÉRCITO DEL AIRE Y DE LA ARMADA TANTO DE LOS MEDIOS AÉREOS COMO DE LOS BUQUES CIENTÍFICOS Y NAVES DE VIGILANCIA MARÍTIMA DEL ESTADO

### Situación actual

Se constata que existe una proliferación y duplicidad de medios aéreos y marítimos entre los numerosos organismos e instituciones de las Administraciones del Estado tanto en relación a la operación de los mismos como a su mantenimiento. Este hecho viene provocando unos costes de ex-

plotación muy superiores debido a la dispersión, contratación externa y atomización de los recursos necesarios para el mantenimiento, mientras que tanto el Ejército del Aire como la Armada disponen de recursos humanos e instalaciones adecuadas para la realización de las mencionadas tareas y así lo ha venido haciendo en diversas ocasiones por medio de convenios de colaboración con distintos organismos.

## Medios aéreos y marítimos

El Estado dispone de unas flotas que pueden suponer un número aproximado de entre 300 y 400 aeronaves susceptibles de ser utilizadas en misiones civiles repartidas entre los siguientes Ministerios.

- Ministerio de Defensa.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA).

Así mismo el Estado dispone también de diversos buques científicos y naves de vigilancia marítima repartidos entre los siguientes Ministerios:

- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Economía y Competitividad.
- Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Respecto a los medios mencionados cabe destacar el convenio de colaboración actualmente en vigor entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente en virtud del cual el Ejército del Aire (EA) se encarga de la gestión completa de la flota de aeronaves a cambio de una compensación económica anual de en torno al 50% de los costes totales.

El MAGRAMA cubre los gastos de mantenimiento (adquisición de repuestos, trabajos en centros logísticos y gastos extraordinarios), combustible y la parte variable de las retribuciones (dietas y gastos de transporte). Por su parte el EA colabora con los gastos de pilotos y personal técnico (ingenieros y mecánicos) y aporta las infraestructuras para la operación: bases aéreas, talleres, mando y control, vehículos de repostado, etc.

Este sistema de colaboración es satisfactorio para ambas partes, ya que por parte del EA se mantiene una Unidad operativa con un alto grado de entrenamiento, y por parte del MAGRAMA porque realiza su función de lucha contra los incendios a través de medios aéreos muy satisfactoriamente y a un coste claramente inferior que si tuviera que contratar el servicio.

Este modelo ha dado excelentes resultados en cuanto a cumplimiento de misiones y costes incurridos, ya que el MAGRAMA sólo tuvo que hacerse cargo del 50% de los costes, con un ahorro para el Estado de unos 15 millones de euros en el año 2011.

Así mismo, el Ministerio de Defensa mantiene convenios de colaboración con la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y con el Ministerio de Economía y Competitividad para la operación, mantenimiento y explotación de buques científicos.

Los medios aéreos y marítimos, como elementos multipropósito de gran valor y nivel tecnológico, llevan asociados unas necesidades con un altísimo coste derivado del desarrollo, adquisición y operación. A ello se une la complejidad de su sostenimiento, los elevados gastos de formación y preparación de sus tripulaciones, y el conjunto de inversiones requeridas en materia de organización e infraestructura. Son precisamente las áreas de adquisición, adiestramiento, operación y sostenimiento las que se identifican como potenciales áreas de concentración de recursos y esfuerzos entre los diferentes organismos estatales.

Tanto el Ejército del Aire como la Armada poseen unas capacidades, experiencia, «know-how» y excelencia sobre la gestión y coordinación de medios aéreos y marítimos, disponiendo a su vez del conjunto más completo y adecuado de medios aéreos y marítimos para seguir garantizando la acción aérea y de vigilancia marítima del Estado con mejores criterios de coste-eficacia.

Así, la situación final más eficiente que cabría promover a nivel nacional sería aquella en la que **los medios aéreos y de vigilancia marítima del Estado tuvieran en su mayoría como operadores al Ejército del Aire y la Armada**, quienes realizarían cada misión bajo control operativo del organismo estatal que dirija la operación. Todo ello redundaría asimismo en beneficio tanto para el Ejército del Aire como la Armada, pues permitiría mantener un alto nivel de adiestramiento de las tripulaciones mediante la ejecución de misiones variadas en apoyo a otros organismos.

En todo caso, para la adecuada formulación de una propuesta deberá diferenciarse entre aquellos supuestos en que la operación y mantenimiento de los medios aéreos y marítimos está completamente externalizada de aquellos otros en los que los Departamentos correspondientes dispongan de medios personales propios que ya hayan sido formados para este cometido (como ocurre en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en el Servicio de Vigilancia Aduanera). De ahí que las fórmulas de colaboración que se establezcan deberán tener en cuenta los costes incurridos en la formación de tripulaciones propias, así como la posibilidad de obtener financiación de la Unión Europea para el desarrollo de programas específicos en vigilancia de fronteras.

Por otro lado, y con la finalidad de favorecer al máximo las sinergias y los ahorros derivados del modelo propuesto, deberá avanzarse hacia una **estandarización y homogeneización de los medios aéreos y marítimos que deban adquirirse en el futuro en sustitución de los actualmente operativos**. Igualmente, respecto de aquellos medios que sea necesario adquirir y que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades beneficiando a múltiples organismos estatales simultáneamente (como ocurre con los aviones tripulados remotamente, que permiten la colaboración en áreas tales como la lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal, el crimen organizado, el control de fronteras, la búsqueda y salvamento de personas, la generación de cartografía y la intervención en emergencias) deberá actuarse en estrecha coordinación.

## Propuesta

Se propone **avanzar hacia la operación unificada y la implantación de fórmulas de colaboración en la gestión de los medios aéreos y marítimos** de que dispone la AGE por el Ejército del Aire y la Armada.

Inicialmente se utilizaría como modelo económico provisional el del convenio existente con el MAGRAMA, por el que el organismo apoyado contribuye con los costes de mantenimiento variables, así como el combustible y los gastos variables de personal (dietas y gastos de transporte) si bien este modelo ha de ser adaptado en función de los distintos cometidos que hayan de desarrollarse con los medios aéreos y marítimos.

En la elaboración de estos convenios deberá tenerse en cuenta la duración de los contratos que los distintos Departamentos puedan tener suscritos en la actualidad, así como los proyectos financiados por la Unión Europea. En los mismos se establecerá los términos concretos de la colaboración y se identificarán las áreas y los ámbitos en los que resulta más eficiente la concentración de recursos y operativa, atendiendo a la consecución real de ahorros y a la correcta operatividad del servicio.

Seguidamente se avanzaría hacia la operación unificada basada en la siguiente estructura:

## Operación unificada

Respecto a los **medios aéreos**, el concepto de la operación unificada se basa en disponer de una **única flota, o una flota mixta de aviones civiles y militares, operada en su mayoría por personal del Ejército del**

**Aire pero bajo el mando del organismo correspondiente**, lo cual implicaría un ahorro considerable en gastos de personal.

En cuanto a los **medios marítimos** la operación unificada sería similar ya que los **buques serían operados por personal de la Armada estando la operación dirigida por el organismo correspondiente**. Con carácter general y una vez detallado en los correspondientes convenios, los buques marinados por la Armada operarían en el marco de los procedimientos y estructura de mando y control de la agencia/institución afectada dentro de aguas territoriales españolas, y de los de la Armada fuera de ellas.

Este modelo de gestión produciría **sinergias en cuanto a ingeniería, mantenimiento, adquisición de materiales, repuestos y combustibles, así como un claro beneficio para el Ministerio de Defensa en cuanto a entrenamiento de personal**.

No obstante, esta propuesta puede ser objeto de adaptaciones cuando ya exista personal de otros Departamentos específicamente formado para desarrollar los cometidos asignados.

### Modelo futuro

Si bien el modelo inicial pudiera ser en la línea del modelo propuesto anteriormente, como modelo futuro podría avanzarse en dos líneas:

- La posible **asunción de funciones realizadas con los medios aéreos y marítimos por el Ejército del Aire y la Armada**.
- **Incorporación de los medios aéreos y marítimos de Comunidades Autónomas**.

# VII





## VII. SUBCOMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

### 1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de adaptar las estructuras organizativas a las nuevas exigencias sociales y a las demandas de los ciudadanos es consustancial al funcionamiento de todo sistema administrativo. Desde esta convicción, el Acuerdo de 26 de octubre de 2012, que creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, estableció la constitución de la Subcomisión de Administración Institucional, a la que encomendó «*analizar la distinta tipología de entes que la componen, revisar el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes*».

Para cumplir este mandato, el trabajo de la Subcomisión ha tenido como objeto el estudio y análisis de la totalidad de entes que forman el Sector Público Estatal, tanto de su composición como de su actividad efectiva, y ello a partir del registro e información que aporta el Inventario de Entes del Sector Público (INVESPE), que ordena diferentes tipos de entes que cuentan con características propias y diferenciadas.

Si bien el INVESPE es actualizado periódicamente, ya que experimenta variaciones constantes, a 31 de diciembre de 2012 se referencian un total de 438 entes, frente a los 452 existentes a 31 de diciembre de 2011, y 440 a 31 de diciembre de 2003. Su desglose y encuadramiento en cada uno de los tres Sectores identificados en el artículo 3 de la LGP, es este:

SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO	RÉGIMEN JURÍDICO	N.º
Organismos Autónomos	Art. 2.1.b) LGP	64
Entidades Gestoras y Serv. Comunes de la Seguridad Social	Art. 2.1.d) LGP	5
Mutuas de Accidentes de Trabajo y E. Profesionales	Art. 2.1.d) LGP	24
Otras Entidades Estatales de Derecho Público	Art. 2.1.g) LGP	23
Consortios del Sector Público Estatal	Art. 2.1.h) LGP	20
Agencias Estatales	Ley 28/2006	8
<b>TOTAL</b>		<b>144</b>

SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL	RÉGIMEN JURÍDICO	N.º
Entidades Públicas Empresariales	Art. 2.1.c) LGP	13
Sociedades Mercantiles Estatales	Art. 2.1.e) LGP	171
Otras Entidades Estatales de Derecho Público	Art. 2.1.g) LGP	36
Consortios del Sector Público Estatal	Art. 2.1.h) LGP	1
Fondos carentes de Personalidad Jurídica	Art. 2.2 LGP	22
<b>TOTAL</b>		<b>243</b>

SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL	RÉGIMEN JURÍDICO	N.º
Fundaciones	Art. 2.1.f) LGP	48
<b>TOTAL</b>		<b>48</b>

TOTAL SECTOR PÚBLICO	N.º
<b>TOTAL</b>	<b>438</b>

La adscripción de estos entes y organismos existentes en 2012 por Departamentos ministeriales pone de relieve una fuerte concentración en tres Ministerios: Hacienda y Administraciones Públicas, Fomento y Economía y Competitividad, es decir, en los Departamentos más vinculados con la actividad económica, una percepción que se refuerza si se recuerda el importante peso de las sociedades mercantiles, que suponen el 39% del total de entes del sector público.

## 2. MÉTODO DE TRABAJO

El desarrollo del trabajo de la Subcomisión de Administración Institucional se ha llevado a cabo mediante un Plan de trabajo en el que se atribuyó un papel clave a las aportaciones de los diferentes Ministerios, incorporando las sugerencias y propuestas que los diferentes Departamentos han ido trasladando. Este plan se ha desarrollado en varias fases.

### 1.º fase: Recogida de información sobre los entes del Sector Público.

A partir de los datos que figuran en el INVESPE que mantiene la IGAE, la Subcomisión elaboró y remitió a los diferentes Ministerios, para su cumplimentación, dos tipos de fichas referidas a los 438 entes registrados: una, para completar los datos no incluidos en el Inventario (presupuesto de gastos, importe y origen de sus ingresos y número de empleados); y otra, en la que se solicitó de cada Ministerio una valoración crítica sobre la actividad de los entes adscritos referida a diferentes aspectos: régimen jurídico; adscripción y tutela, gestión económica y financiera, gestión de personal; contratación, gestión patrimonial, y planes de modificación proyectados o en marcha.

### 2.º fase: Estudio del marco jurídico y de la tipología de entes del Sector Público.

En paralelo, la Subcomisión ha realizado un estudio descriptivo del régimen jurídico que regula cada uno de los diferentes tipos de entes, así como de su funcionamiento real y de las disfuncionalidades apreciadas en cada tipo. A tal fin, ha verificado su ajuste al marco normativo regulador y, en general, su actividad ordinaria, con el fin de comprobar el encaje e idoneidad de sus funciones en los correspondientes tipos que ahora existen para la consecución de los objetivos y fines que se perseguían en el momento de su creación.

Este trabajo se ha realizado mediante aportaciones parciales de los miembros de la Subcomisión, distribuidas en función de su capacitación y experiencia. Igualmente se han mantenido reuniones especiales con personal de otros centros no participantes directamente en la Comisión, como han sido los casos de la Dirección General de Función Pública y de la Dirección General del Patrimonio del Estado. Materialmente, la distribución de este trabajo se ha llevado a cabo diferenciando desde el inicio cada uno de los tres componentes del Sector Público Estatal: Administrativo, Empresarial y Fundacional.

El resultado ha sido un diagnóstico de situación y una conclusiones iniciales que han ido siendo revisadas según se iba disponiendo de mayor información y se desarrollaban las siguientes fases.

### 3.º fase: Establecimiento de criterios para la valoración de la actividad de los entes del Sector Público.

Una vez disponible y analizada la información remitida por los Ministerios, la Subcomisión ha completado los aspectos que resultaban aún insatisfactorios, sobre todo con información presupuestaria, memorias anuales e incluso con información disponible en webs oficiales. A tal efecto se ha elaborado un documento para cada Ministerio, en el que se analiza cada ente a partir de 10 ítems o criterios:

1. El objeto y principales actividades que desarrolla.
2. El medio de adscripción al Ministerio y la posible coincidencia de su actividad con la de otros Centros directivos del Departamento.

3. El presupuesto de gastos en 2013 y su detalle por capítulos; comparándolo con un ejercicio anterior, para lo que se eligió el de 2006, para poder conocer la evolución del ente en los últimos años.
4. El personal disponible en 2013, e igualmente su comparación con 2006.
5. La especialización del personal, considerando el número de empleados con titulación superior y media, así como su régimen funcional o laboral.
6. El presupuesto de ingresos en 2013 y su detalle por capítulos, diferenciando los generados por tasas y precios públicos, los ingresos patrimoniales, los procedentes de remanentes de tesorería y los aportados por subvención del Ministerio de adscripción o, en su caso, de fondos comunitarios.
7. El presupuesto de gastos dedicado a actividades externalizadas, con especial atención a los gastos destinados a «Trabajos y Estudios Técnicos» a cargo de empresas y medios ajenos.
8. Los efectos sociales y la repercusión social de la actividad de cada uno de los organismos, sin olvidar la presencia de otros Departamentos o Administraciones, así como de los intereses sociales, en los órganos colegiados de dirección del ente.
9. La existencia de medios periféricos, radicados en el territorio, que acerque el servicio a los ciudadanos.
10. Las implicaciones de la actividad del ente en el cumplimiento de obligaciones derivadas del Derecho comunitario; y, en especial, su correspondencia con las agencias comunitarias.

#### **4.ª fase: Reuniones bilaterales con los Departamentos ministeriales.**

La valoración inicial se trasladó y expuso en las reuniones bilaterales mantenidas con los diferentes Departamentos ministeriales. Para ello, previamente se remitió a cada Ministerio la información descrita en la fase anterior, con el fin de que sirviera de guión orientativo y pudiera ser contrastada en cada reunión.

#### **5.ª fase: Recepción de propuestas de los Ministerios, revisión del capítulo descriptivo y de las conclusiones preliminares.**

Tras las reuniones bilaterales, cada uno de los Ministerios ha ido remitiendo a la Subcomisión las correspondientes Fichas de propuestas, cumplimentadas según las Instrucciones de la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Simultáneamente, la Subcomisión ha revisado los documentos preliminares de que ya disponía y ha elaborado el triple contenido del Informe: Análisis descriptivo, Conclusiones y diagnóstico de situación y Propuestas de reforma, configurando el Informe final de la Subcomisión que se eleva al Pleno de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas.

En este trabajo final, la Subcomisión ha analizado los instrumentos correctores existentes y ha debatido sobre posibles modificaciones normativas y otras medidas que se podrían adoptar como respuesta a situaciones no deseadas y que exigen ser corregidas.

Igualmente, la Subcomisión ha tenido también presente la vinculación de sus objetivos con los del Programa Nacional de Reformas que se remitió a la CE en abril de 2012 y que se actualizó en abril de 2013, así como con la propuesta realizada por el Gobierno y acordada con las Comunidades Autónomas en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 17 de enero de 2012, a partir del cual cada una de las Comunidades ha iniciado el proceso de revisión de sus correspondientes sectores públicos.

Las propuestas normativas que se formulan en las diferentes áreas de actuación se plasmarían en la parte de la futura Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas dedicada a la Administración Institucional, que regularía tanto las bases aplicables a todas ellas como los preceptos que gobernarán los entes estatales.

### 3. ÁREA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL

#### A. SITUACIÓN ACTUAL

La permanente necesidad de adaptación de la Administración Institucional se aprecia incluso con el mero análisis de la regulación jurídica de los entes que la componen. Un panorama en el que se han aprobado de forma sucesiva diferentes leyes que desde distintas perspectivas diseñan el marco normativo de los entes auxiliares de que el Estado dispone para poner en práctica su plan político y atender los servicios que demandan los ciudadanos.

- **Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.**

En primer lugar, la regulación jurídica fundamental de los diferentes tipos de entes y organismos públicos dependientes del Estado está prevista en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Esta Ley define los «organismos públicos» como «Entidades de Derecho público que desarrollan actividades derivadas de la propia AGE, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta». A su vez, diferencia tres tipos de organismos: Organismos Autónomos, Agencias Estatales y Entidades Públicas Empresariales.

Cada uno de estos organismos públicos cuenta, además, con una normativa reguladora específica y normalmente consta de una referencia en la ley de creación y de un desarrollo reglamentario posterior dictado al aprobar los correspondientes estatutos. En casos puntuales, se aprecian notables desfases temporales al no haberse actualizado su normativa desde hace años. Esto es especialmente llamativo en el caso de los Consorcios de las Zonas Francas, que datan de 1929, y de la Obra Pía de los Santos Lugares, de 1940.

- **Regulación especial de organismos públicos.**

No obstante, el aparente marco general es cuestionado por la previsión establecida en la disposición adicional décima de la Ley, que excluye de su aplicación a determinados entes, que en la actualidad son 15, que cuentan con previsiones legales propias, por lo que la LOFAGE se les aplica de forma sólo supletoria. Estos entes son: la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Corporación RTVE, las Universidades no transferidas, la Agencia de Protección de Datos, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional del Sector Postal, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, la Comisión Nacional del Juego, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía.

Esta excepción pone de relieve el principal obstáculo en la clarificación normativa de estos entes, que no es otro que el desplazamiento del derecho común en beneficio de un derecho especial normalmente vinculado a una percepción propia de un sector de actividad, social o corporativo que a través de la legislación sectorial logra dotarse de un marco jurídico más sensible a sus necesidades.

Por lo tanto, el factor que aporta mayor complejidad en el panorama de la organización institucional del Estado es la existencia de organismos y entes que han sido creados y regulados mediante leyes específicas que abren la vía de derechos singulares y que quiebran con facilidad las previsiones generalistas de la LOFAGE.

Si bien en algunos casos esta excepcionalidad está justificada por la independencia y singularidad que caracteriza a organismos como el Consejo Económico y Social o la Agencia Española de Protección de Datos, en otros casos el recurso a una legislación especial es más discutible.

Para ejemplarizar la complejidad de este proceso baste recordar la Ley de Puertos, que crea y regula las funciones de 24 Autoridades Portuarias, que cuentan con presencia autónoma en sus órganos de gobierno; o la Ley 14/2011, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que regula detalladamente los denominados Organismos Públicos de Investigación.

Un segundo problema para la claridad de la regulación de los organismos públicos deriva de la pervivencia parcial de los organismos autónomos comerciales. Tras la aprobación de la LOFAGE, el artículo 60 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableció un marco para la adaptación de los organismos públicos a la nueva Ley, aunque asumió el mantenimiento provisional de los denominados «organismos autónomos comerciales», al indicar respecto de los 25 organismos autónomos comerciales que enumera que se ajustarán *«en su régimen presupuestario a lo previsto para los organismos autónomos, sin perjuicio de las especialidades que se deriven de las operaciones de carácter comercial, industrial, financiero y análogo y teniendo en cuenta lo que se dispone en los siguientes párrafos»*.

Esta excepción ha desaparecido tras la modificación incluida en la disposición final 14.ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, que dice que a partir del 1 de enero de 2014 *«no se acompañará la cuenta de operaciones comerciales. A estos efectos, las citadas operaciones se integrarán en los correspondientes estados de gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del Estado»*.

- **Ley de Fundaciones.**

Con posterioridad a la LOFAGE, la descentralización funcional del Estado recuperó rápidamente su tendencia a la diversidad. En primer lugar, por la aprobación de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.

En su capítulo XI diseña el régimen aplicable a las fundaciones constituidas mayoritariamente por entidades del sector público estatal, aplicando la técnica fundacional al ámbito de la gestión pública. Para ello, establece los requisitos y limitaciones exigidos por la especial naturaleza de la figura fundacional de carácter público. En especial, precisa que las que se integran en el sector público estatal han de reunir dos requisitos:

- a) que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la AGE, sus organismos públicos o demás entidades del sector público estatal; y
- b) que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50% por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.

- **Ley General Presupuestaria.**

Desde otra perspectiva, que prioriza el análisis de la actividad que realizan los diferentes entes, el ordenamiento vigente ha regulado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, la totalidad del denominado «sector público estatal», que está formado por tres sectores:

1. El Sector Público administrativo, que está constituido por:

- a) La AGE.
- b) Los organismos autónomos dependientes de la AGE.
- c) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados.
- d) Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la AGE pero forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por la propia LGP, sin perjuicio

de las especialidades que se establecen en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y de control queda sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en la LGP.

- e) Las entidades estatales de derecho público y los consorcios, cuando sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado, su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios y no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

2. El Sector Público empresarial, que está constituido por:

- a) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la AGE, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- b) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- c) Las Entidades estatales de derecho público distintas de las comprendidas en el Sector Público administrativo y los consorcios no incluidos en él.

3. El Sector Público fundacional, constituido por las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.

- **Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.**

En tercer lugar, se aprobó la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que regula en el artículo 166 y siguientes el denominado «patrimonio empresarial de la AGE», formado por:

1. Las entidades de Derecho público cuyos ingresos provengan, al menos en un 50 por 100, de operaciones realizadas en el mercado.
2. Las sociedades mercantiles estatales, que son aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que integran el sector público estatal, sea superior al 50 por 100.
3. Las sociedades mercantiles que, sin tener la naturaleza de sociedades mercantiles estatales, se encuentren en el supuesto previsto en el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, respecto de la AGE o sus organismos públicos.

Esta Ley tiene especial importancia por lo que se refiere a las sociedades mercantiles estatales, que son definidas en su artículo 166.1.c), *como aquellas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital de las entidades que integran el Sector Público Estatal sea superior al 50 por 100, sumándose las distintas participaciones en el caso de que en el capital social participen varias de ellas*. El artículo 166.2 de la LPAP, sujeta a las sociedades mercantiles estatales, con forma de sociedad anónima cuyo capital sea en su totalidad de titularidad, directa o indirecta, de la AGE o de sus organismos públicos, al régimen de la LPAP y al ordenamiento jurídico privado, salvo en materias en las que sean de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y de contratación.

- **Ley de Agencias Estatales.**

La preocupación por la idoneidad de los entes públicos y la voluntad de abordar su reforma condujo a una novedad normativa, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los

Servicios Públicos, mediante la que se creó un nuevo tipo de ente del sector público administrativo. El objetivo prioritario de esta Ley fue establecer mecanismos de responsabilidad en la dirección y gestión de los nuevos organismos que se crean, vinculando el logro de sus objetivos a un sistema retributivo diferente que evaluara la eficacia y uso adecuado de los recursos presupuestarios. Por este mismo motivo, se les reconoce un mayor margen de discrecionalidad en la gestión presupuestaria, flexibilizando las condiciones en que pueden realizarse modificaciones presupuestarias.

Además, la Ley autorizó la creación de 12 Agencias, si bien hasta el momento sólo se han constituido 7 de ellas, y la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios, autorizada en otra Ley. Se encuentran pues pendientes de constitución 5: Inmigración y Emigración; Seguridad del Transporte Terrestre; Artes Escénicas y Musicales; Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III, y Evaluación, Financiación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica.

Como segunda previsión, la Ley fijó un plazo de dos años para que el Gobierno impulsara la transformación de determinados organismos autónomos, con especiales características, en Agencias estatales, y simultáneamente preveía generalizar la figura a los nuevos entes que se constituyeran desde entonces.

Con estas previsiones, la Ley de Agencias, que pretendía encarnar el modelo al que debía migrar toda la Administración Institucional, ya incurrió en cierta contradicción. Su disposición adicional quinta autorizaba al Gobierno para transformar en Agencia los organismos públicos cuyos objetivos y actividades se ajustasen a su naturaleza, lo que implicaba el reconocimiento de la existencia de entidades que, por no cumplir este requisito, no precisarían transformación. Y, sin embargo, la disposición adicional séptima ordenaba atribuir el estatuto a todos los organismos de futura creación «con carácter general». Esta contradicción introducía serias dudas sobre la naturaleza omnicomprensiva del nuevo régimen.

Por todo ello, no puede decirse que sus objetivos se hayan alcanzado, incluso después de más de seis años de vigencia, porque su desarrollo posterior ha sido muy limitado, y porque las medidas de control de gasto público han neutralizado la pretensión de dotar a las agencias de mayor autonomía financiera, hasta el punto de que las leyes de presupuestos anuales han llegado a prohibir esta posibilidad.

- **Ley de Contratos del Sector Público.**

Aún más recientemente, se aprobó el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Para el objeto de este trabajo su mayor interés reside en su preocupación por diferenciar entre el denominado «Sector Público» y las expresamente denominadas «Administraciones Públicas», así como por identificar unos principios generales de contratación a los que se han de ajustar todos los entes del Sector Público. Muy especialmente, destaca la introducción del concepto de «poderes adjudicadores» que, por indicación comunitaria, aporta precisión en lo que se entiende por sector público.

- **Regulación Especial de los Organismos Reguladores.**

Con una finalidad más limitada, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, llevó a cabo una regulación propia y especial para los 6 organismos reguladores existentes en esos momentos, con especial atención a garantizar su independencia respecto de los agentes del mercado. Más exactamente, la Ley establece que «tienen como objeto velar por el adecuado funcionamiento del sector económico regulado para garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de unos servicios competitivos y de alta calidad en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios». A tal efecto, desempeñan las funciones de supervisión, otorgamiento, revisión y revocación de los títulos correspondientes, inspección, sanción, resolución de conflictos entre operadores, arbitraje en el sector y aquellas otras que les atribuya la Ley.

- **Sector Público en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

Las múltiples definiciones existentes en la normativa para delimitar el alcance del sector público aparecen una vez más en la reciente Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que para evitar dudas interpretativas prefiere enumerar los entes a los que se extiende su ámbito de aplicación, diferenciando el sector denominado «Administraciones Públicas» e incluso remitiéndose a la definición del sector en el ámbito comunitario. De esta manera indica qué se ha de entender por sector público:

1. El sector Administraciones Públicas, de acuerdo con la definición y delimitación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, que incluye los siguientes subsectores, igualmente definidos conforme a dicho Sistema:
  - a) Administración central, que comprende el Estado y los organismos de la administración central.
  - b) Comunidades Autónomas.
  - c) Corporaciones Locales.
  - d) Administraciones de Seguridad Social.
2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en el apartado anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas.

En definitiva, existe una pluralidad de normas que, con vocación de generalidad, recogen de forma diferente la tipología de entidades que se consideran sector o administración pública, con distintas repercusiones en función de la normativa que contiene cada definición. La complejidad del panorama se incrementa si se tienen en cuenta otras figuras reguladas en el Derecho comunitario y que resultan de aplicación directa en el ordenamiento interno, como es el caso de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) o de las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE), que cuentan con una regulación mucho más detallada que la que tienen en España los consorcios, con los que guardan evidente semejanza.

En la actualidad, el nuevo objetivo de estabilidad presupuestaria y, por lo tanto, la política de reducción del gasto público, sin olvidar los de simplificación y eficiencia, ha impulsado la reducción de entes públicos, que se ha materializado desde 2010 en tres Acuerdos sucesivos de Consejo de Ministros:

1. El Acuerdo de 30 de abril de 2010, que afectó a 29 entes, todas ellas sociedades mercantiles: en 14 casos se acordó su absorción o fusión; y en 15 casos su liquidación o disolución.
2. El Acuerdo de 3 de junio de 2011, que afectó a 10 fundaciones: 6 perdieron su condición y en 4 casos se acordó su disolución o extinción.
3. El Acuerdo de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público, con un total de 80 procesos de supresión, desinversión o agilización en la liquidación, con extinción de 24 sociedades en las que el Estado cuenta con una participación que supera el 50%; y desinversión en otras 8 sociedades.

Con una finalidad parecida, el 10 de octubre de 2012 el Gobierno remitió al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de creación de la CNMC, que ha finalizado su tramitación con la aprobación de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Este organismo se configura como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la LOFAGE, y asume las funciones hasta ahora atribuidas a la Comisión Nacional de la Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Competencia,

Comité de Regulación Ferroviaria, Comisión Nacional del Sector Postal, Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

También en aplicación de este objetivo simplificador, desde 2011 han desaparecido dos Organismos autónomos: el FROM y el Parque de Maquinaria, ambos adscritos al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

## B. PROPUESTAS

### a) Nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

El tiempo transcurrido desde la aprobación de la LOFAGE y, sobre todo, la posterior aprobación de la Ley General Presupuestaria, que la completa y amplía, han supuesto una alteración de hecho de aquella regulación, con el efecto de que en determinados casos la equivalencia entre los organismos administrativos previstos en la LOFAGE y en la LGP no resultan plenamente coincidentes. Por este motivo, se aprecia la necesidad de **reformular el actual marco normativo regulador de los entes del sector público, sustituyendo las diversas clasificaciones de entes públicos por una sola, que contenga una precisa delimitación y una visión integrada de los diferentes tipos actualmente existentes.**

A partir de 2008 la creación de Agencias Estatales ha quedado prácticamente paralizada, lo que ha dado pie a una situación extraña en la que el proceso de implantación de nuevas Agencias ha quedado relegado. Esto ha dado lugar a las lógicas incertidumbres y dudas sobre su desarrollo futuro y ha dado pie a una situación de hecho desigual, con ventajas organizativas y retributivas de las que carecen otros organismos públicos que, en buena medida, llevan a cabo actividades administrativas equiparables a las de las Agencias. La falta de continuidad y desarrollo del contrato de gestión previsto en la ley pone de relieve por sí sola la necesidad de buscar nuevas formas de evaluación de su actividad y de vinculación entre los objetivos que fijan los Ministerios y los resultados de la actividad gestora.

Con el fin de que la tipología de organismos públicos existentes sea clara y precisa, esta propuesta normativa tendrá en cuenta los entes que con similares características, aunque con diferentes denominaciones, existen en las CC.AA. y EE.LL., para lo que **se aprobará un marco normativo común, mínimo pero básico, que ordene la dispersión y heterogeneidad que existen en la actualidad.**

La futura normativa reguladora de los organismos públicos que, al menos para el ámbito del Estado, en la actualidad aparece sobre todo prevista en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), revisaría la actual legislación y, en especial, abordaría dos cuestiones hasta ahora insuficientemente reguladas:

- Los **criterios identificativos de cada tipo de ente.** Un objetivo es establecer **criterios identificativos de cada tipo de ente y que se han de cumplir para la creación o mantenimiento de un organismo público.** Estos criterios serían diferentes para cada uno de los tipos de entes; tal como se indica en los correspondientes apartados de este informe, y serían valorados de forma objetiva, aunque con la flexibilidad que puntualmente se exija.
- **Controles económico-financieros en los diferentes tipos de entes.** Se tiene como objetivo identificar un sistema de control para cada tipo de ente, ajustado a los fines y actividad que desempeñan, y que dé coherencia a la dispersa casuística actual.

### b) Seguimiento y evaluación de los entes del Sector Público Estatal.

En la Administración española actual existen diferentes instrumentos interministeriales, todos ellos con finalidad coordinadora, y que tienen en común ejercer algún tipo de seguimiento o control de

la actividad que llevan a cabo los Departamentos ministeriales y los organismos especializados. Estas funciones son atribuidas principalmente a la IGAE por lo que respecta al control del gasto, y a la AEVAL, en lo referente a la evaluación de las políticas públicas; así como a otros centros del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las de realización de propuestas organizativas o el análisis y seguimiento de los objetivos presupuestarios fijados por cada centro de gasto.

Por este motivo, y teniendo en cuenta esta diversidad de visiones que coinciden sobre una misma realidad, se **debe implantar un esquema integrado de evaluación y supervisión independiente de los organismos públicos, alejado de los intereses de los gestores y con capacidad técnica para aplicar criterios objetivos rigurosos. Este proceso evaluador se extendería tanto a los organismos públicos del sector administrativo, como de los sectores empresarial y fundacional, incluidas las sociedades mercantiles.**

El diseño de este nuevo esquema o procedimiento se efectuaría por la Intervención General de la Administración del Estado y las Inspecciones de los Servicios y, antes de su implantación definitiva, se sometería a la consideración y conformidad de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

La actividad de este mecanismo de seguimiento y evaluación se debería producir, al menos, en dos momentos:

1. **En el procedimiento de creación de un organismo nuevo.** Se exigirá que la propuesta supere un **examen valorativo previo** en el que se analizarían, entre otros, los siguientes aspectos que han de ser abordados en la Memoria que el Departamento proponente ha de elaborar y presentar:

- La aplicación estricta del principio recogido en el artículo 11.3 de la Ley 30/1992, que requiere un **análisis riguroso de si el nuevo ente implica una duplicación de otro existente** y, en caso de ser así, si se proponen las consiguientes modificaciones normativas que eliminen o modifiquen la entidad preexistente, para evitar la duplicidad. Este examen deberá alcanzar a los órganos con competencias concurrentes en el mismo ámbito territorial, aunque pertenezcan a otras Administraciones Públicas, de modo que la propuesta de constitución del organismo deberá justificar su creación detallando las razones para desechar otras alternativas de utilización de entes ya existentes.
- La **identificación de las tareas que justifiquen una descentralización externa.**
- La **justificación de la intervención pública** en el área de actividad de que se trate.
- Los **objetivos a alcanzar** con su creación, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales.
- Las **consecuencias organizativas** derivadas de su creación: el rango orgánico de sus **órganos directivos y los recursos humanos necesarios.** En especial, las previsiones máximas de plantilla de personal, el marco de actuación en gestión de recursos humanos y las retribuciones del personal, indicándose el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.
- Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que se refiere a la **exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos** y el personal directivo.
- Las **consecuencias económico-financieras** y un plan de actuación que asegure la **sostenibilidad de las funciones a desempeñar.**
- La fijación de **criterios de eficiencia e indicadores que permitan una posterior evaluación de costes y beneficios**, incluidos, los derivados del control, los efectos sobre la coordinación, el impacto en los recursos humanos, la eficacia y flexibilidad en la aplicación de las tareas contratadas, la eficiencia económica en la aplicación de las tareas, la simplificación de los procedimientos utilizados, la proximidad de la actividad contratada a los beneficiarios finales, etc.
- El **procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones** anuales que, en su caso, procedan.

2. En el **procedimiento de supervisión y evaluación de las estructuras existentes y de la actividad administrativa desarrollada**. Esto supondría una evaluación permanente, que conocería y valoraría la continuidad de un organismo, la actividad efectivamente realizada, su coste económico y sus efectos y rentabilidad social, ya que el actual control de eficacia a cargo del Ministerio debe ser completado con una fiscalización periódica y externa que compruebe la subsistencia de las condiciones que justificaron la creación del organismo. Esta verificación podría hacerse efectiva **trienal o quinquenalmente y tendría como efecto incluso la posible propuesta de disolución**.

c) Regulación, coordinación e integración del Inventario de Entes del Sector Público estatal y de los Inventarios de entes de los Sectores autonómico y local.

Se ha apreciado la conveniencia y se propone desarrollar al máximo la regulación, para lograr la coordinación de los datos existentes en el INVESPE con los datos existentes en los actuales inventarios de entes autonómicos y locales. La finalidad de esta coordinación, que podría incluso llegar al uso compartido de bases de datos, es doble: permitir que las diferentes administraciones conozcan de forma completa y segura la forma en que se organizan los servicios públicos en otras administraciones, y las funciones exactas que desarrollan, sobre todo cuando inciden en sus competencias propias; así como disponer y ofrecer a los ciudadanos una información completa sobre los entes públicos existentes y su actividad efectiva, a fin de que pueda conocerse el coste de los servicios prestados y valorarse su eficacia y rentabilidad social.

En especial, esta integración de la información disponible permitiría dotar a las Administraciones Públicas de mecanismos efectivos que hagan posible el cumplimiento de la previsión contemplada en el artículo 11.3 de la actual LRJ-PAC, referida a los requisitos para la creación de nuevos organismos.

Para proporcionar el debido marco jurídico a este sistema de información integrada, se propone una **regulación del INVESPE**, en cuanto instrumento que garantiza la ordenación, información, transparencia y control del Sector Público Estatal; así como del **sistema de suministro de información de los Inventarios del Sector Público Autonómico y del Sector Público Local**; y ello en el marco y con respeto a las competencias que en materia organizativa tienen las Administraciones territoriales. Además, la nueva regulación del inventario debe fortalecer su eficacia jurídica frente a terceros.

## 4. SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

### A. SITUACIÓN ACTUAL

- **Ámbito de actuación.**

En esta área, el trabajo de la Subcomisión ha tenido como objeto el estudio y análisis de los 144 entes del INVESPE correspondientes a este sector, que tienen como rasgos distintivos su pleno sometimiento al derecho administrativo y la prestación de servicios públicos. Dentro de este sector, el tipo más extendido son los organismos autónomos, que son 64; a los que hay que añadir 23 organismos dotados de legislación especial y 8 agencias estatales. A este número han de sumarse las 5 entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y 24 mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, encuadradas en este sector a pesar de sus características propias. Igualmente, en este sector se consideran 20 consorcios en los que el Estado tiene la condición de partícipe mayoritario.

- **Objetivos, fines y funciones de los organismos públicos.**

Aunque la LOFAGE contiene una descripción más o menos detallada de la naturaleza y características de cada tipo de organismo público, no cuenta sin embargo con ninguna referencia a las circunstancias objetivas y tipo de servicios que se han de prestar para que el servicio público se desarrolle de acuerdo con una u otra forma organizativa. Es decir, los preceptos de la Ley no aportan criterio claro sobre el tipo de ente que se requiere para prestar un determinado tipo de servicio.

Por este motivo, tiene interés recordar cómo, en el nivel comunitario, el documento SEC (2008) 323 aun asumiendo que no es posible un modelo único de lo que debe ser una Agencia, aborda una posible clasificación indicativa teniendo en cuenta las funciones clave que desempeñan, por lo que distingue:

1. Agencias que adoptan decisiones individuales jurídicamente vinculantes para terceros.
2. Agencias que proporcionan asistencia técnica directa a la Comisión en forma de asistencia técnica o científica.
3. Agencias responsables de actividades administrativas.
4. Agencias responsables de recoger, analizar y transmitir, o poner en red, información objetiva.

En el ámbito interno español, y a pesar del riesgo que supone establecer una clasificación con esta finalidad, a partir de la revisión de las normas reguladoras podemos diferenciar entre diferentes tipos de entes según el tipo de actividad y funciones atribuidas:

1. **Entes gestores.** Predominantemente llevan a cabo la prestación de un servicio público en un subsector que por sus dimensiones o especialización aconseja esta forma de gestión. Su actividad y relaciones con los administrados son las ordinarias previstas en la LRJ-PAC, sin más peculiaridad que la especialización sectorial. En este grupo consideramos entes como las Confederaciones Hidrográficas o el Servicio Público de Empleo Estatal.
2. **Entes coordinadores.** Su característica peculiar es que requieren de la participación de otros Ministerios o Administraciones como presupuesto de eficacia y coherencia administrativa. Pueden considerarse ejemplos de este supuesto el Instituto Cervantes o la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Igualmente, en este grupo puede considerarse el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), que coordina la intervención de los organismos pagadores autonómicos, o la Organización Nacional de Trasplantes, que también actúa como centro coordinador.
3. **Entes participativos.** En este caso nos encontramos con entes que requieren de una participación social intensa para que su actividad sea eficaz. Sus relaciones jurídico-administrativas se dirigen a grupos sociales especiales o con algún tipo de cualificación. Serían los casos del Consejo Económico y Social (CES), FOGASA, MUFACE, o el Consejo de la Juventud.
- 4) **Entes de investigación y estudio.** La especificidad del organismo y su autonomía se justifica por la independencia que requiere la actividad investigadora o formadora. Deben considerarse en este grupo la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), el Instituto de Salud Carlos III y el resto de organismos públicos investigadores, pero también otros que desarrollan actuaciones en este ámbito sin tener esta consideración, como el INAP o el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
5. **Entes instrumentales.** Son creados y desarrollan su actividad únicamente al servicio de la propia Administración, sin apenas atender a los ciudadanos y sus demandas. Los más característicos serían la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de la Seguridad del Estado (GIESE) y el Instituto de la Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED), pero también tienen esta finalidad la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos Culturales o el Parque Móvil del Estado.

Puesto que la legislación vigente no aporta criterios inequívocos para justificar la idoneidad de un organismo especializado, el análisis detallado de los existentes suministra datos e información de interés que puede ser usada para avalar el mantenimiento de estructuras de este tipo. De estos datos se desprenden unos posibles criterios que serían diferentes para cada uno de los tres tipos de entes que deben contar con cierta flexibilidad, que se enumeran en el apartado de Conclusiones y Propuestas.

Como regla general, se estima que la gestión de un servicio público a través de un ente con personificación jurídica propia es considerada como una garantía de especialización técnica de su personal, autonomía organizativa, agilidad en la gestión y, en resumen, mayor eficacia; y ello a pesar de la reducción de personal que han experimentado la mayor parte de estos organismos en los últimos años.

Sin embargo, esta forma de organización también puede conducir a abusos organizativos, a la defensa de intereses corporativos o del sector y, en definitiva, puede dar lugar a que las posibles ventajas se desvanezcan en la gestión diaria.

Además, en otros casos, el servicio tiene tal coste que las presumibles ventajas se convierten en inconvenientes y obstáculos para la eficiencia. Con esta finalidad, se debe revisar el gasto de funcionamiento de estos organismos, pues el coste de la gestión administrativa interna de muchos de ellos es con frecuencia excesivo.

Respecto a los casos de coincidencia entre las actuaciones de organismos estatales y autonómicos, y aunque existen significativos casos de coincidencia en las denominaciones, no es tan frecuente como se ha pensado que la actividad de unos y otros sea compartida. En los organismos autonómicos el componente gestor o ejecutivo es más habitual que en los organismos del Estado. En éstos, se conviene en la necesidad de que desarrollen una actividad planificadora y coordinadora; aunque a veces la ausencia de medios en el territorio o la insuficiente especialización de sus empleados impide el pleno desarrollo del papel rector que deberían desempeñar. En estas circunstancias, la actividad subvencional de los organismos del Estado tiene un papel significativo, lo que por otro lado con frecuencia da lugar a conflictos competenciales con las comunidades autónomas.

- **Creación de organismos y relaciones de tutela ministerial y control político.**

La característica básica de los entes con personalidad jurídica propia es la autonomía organizativa y de gestión y, por lo tanto su autonomía respecto del Departamento ministerial de tutela o con el que se relaciona por razón de su actividad. Pero esta autonomía es la otra cara de su adscripción, a la que alude el artículo 44.1. de la LOFAGE cuando recuerda que «los organismos públicos se ajustarán al principio de instrumentalidad respecto de los fines y objetivos que tengan específicamente asignados».

Además, es de especial importancia evitar que esta forma de gestión pueda dar lugar a duplicidad de actividades entre el ente autónomo y los centros directivos del Departamento tutelar.

En consecuencia, es esencial valorar el grado de autonomía y la forma de ejercicio de la tutela en la toma de decisiones, para poder concluir si debe intensificarse el sometimiento al responsable del Gobierno, o aumentar la flexibilidad, como elemento que garantiza la propia finalidad y la justificación del ente. En este análisis, se han apreciado dos supuestos que ponen de relieve sendas situaciones de hecho significativas: el de los entes que de alguna manera están vinculados con más de un Departamento o con otros entes (sería el caso de los institutos investigadores sectoriales formalmente adscritos al Ministerio de Economía y Competitividad) y el de los entes que compatibilizan su actividad con la de la organización ministerial (como puede ser el caso del Instituto de la Mujer y la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades).

En todo caso, la tutela ministerial se hace efectiva mediante diferentes instrumentos:

1. La potestad del titular del Departamento de proponer al Consejo de Ministros el nombramiento del Director o Presidente del organismo público. Esta es la fórmula tradicional, aunque con crecientes excepciones como consecuencia de la reducción del rango del máximo responsable que, en mu-

chos casos, es ahora un Subdirector General, lo que supone su nombramiento directo por parte del Ministro u otra autoridad ministerial.

2. La capacidad de los Departamentos tutelares de nombrar miembros para formar parte en el Consejo Rector u órgano colegiado de gobierno del ente.
3. La posibilidad de revisión de actos administrativos del ente por parte de los órganos superiores del Ministerio y, en concreto, la capacidad para resolver los recursos administrativos formulados contra las decisiones de los entes con personalidad jurídica propia.
4. La participación en determinadas actividades del ente que suponen el ejercicio de potestades administrativas, en especial de tipo tributario, expropiatorio, inspector o sancionador.
5. En determinados casos, los objetivos y actividad en detalle de los organismos administrativos es objeto de un plan global aprobado por el Ministerio, como es el caso de los contratos de gestión en el caso de las agencias estatales, que tienen ciertas similitudes con los contratos-programa existentes con las entidades empresariales.
6. Los mecanismos de tutela y control ministerial se ven reforzados en casos puntuales con otros controles externos, como el parlamentario, en casos en los que la relevancia de la actividad así lo requiere, como es el caso del Consejo de Seguridad Nuclear.

Una buena prueba de la dualidad autonomía-tutela y de la dificultad para resolverla satisfactoriamente aparece en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que reconoce a las «entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas» capacidad «para impugnar los actos o disposiciones que afecten al ámbito de sus fines». Sin embargo, en el artículo 20 impide que estas entidades puedan ejercer esta posibilidad respecto a la «actividad de la Administración de la que dependan»; aunque es cierto que exceptúa de esta prohibición a las «entidades que por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración».

En este apartado ha de recordarse la existencia de una llamativa excepción, ya que junto a los entes y organismos adscritos y vinculados funcional y jerárquicamente con los diferentes Ministerios, existen organismos independientes, sobre los que no recae ninguna relación jerárquica con un Ministerio, limitando su relación con uno u otro a su encaje funcional o al simple papel de intermediación en sus relaciones con el Gobierno. Este sería el caso del Consejo Económico y Social, de la Agencia Española de Protección de Datos, del Consejo de Seguridad Nuclear o de los organismos reguladores. El principal efecto de esta independencia es una mayor autonomía para la elaboración de sus presupuestos, que se integran en los del Estado sin que el correspondiente Ministerio tenga especiales atribuciones en su tramitación, y una plena autonomía en la selección de su personal.

- **Presupuestos de gastos e ingresos.**

Son llamativos los presupuestos de gastos de 50 organismos autónomos, en los que los gastos corrientes suponen la parte mayoritaria. El análisis de cada uno de estos entes aporta información significativa sobre su actividad con presupuestos de gastos muy distintos para cada uno de los diferentes sectores. Así, en el sector público administrativo a partir de los presupuestos correspondientes a 2011 pueden diferenciarse siguientes tipos de entes:

1. Organismos cuya parte principal de los presupuestos se destina a gastos de personal y a la compra de bienes y servicios. Destacan el organismo Programas Educativos Europeos (99%), AEAT (96%), Servicio Militar de Construcciones (96%), AEVAL (96%), Parque Móvil del Estado (95%), CIS (95%), Comisionado para el Mercado de Tabacos (93%), Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (93%), CEPCO (92%), Agencia Estatal de Medicamentos y Productos Sanitarios (92%), Organización Nacional de Trasplantes (92%), Instituto Cervantes (92%), Centro Nacional

de Inteligencia (92%), Comisión Nacional de la Competencia (92%), Instituto de Estudios Fiscales (91%), Cría Caballar de las FF.AA. (91%), Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo (90%), Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (90%), Agencia para el Aceite de Oliva (91%), Museo Nacional del Prado (90%), CEJ (90%), etc.

2. Organismos cuya parte principal de sus presupuestos se destinan a financiar subvenciones corrientes. Pone de relieve su importancia como fuente de financiación de actuaciones ajenas. Los casos más destacados son: SPEE-INEM (99%), Fondo de Garantía Salarial (98%), Entidad Estatal de Seguros Agrarios (99%), Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (87%), Fondo Español de Garantía Agraria (80%), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (78%), Instituto Nacional de AA.PP. (72%), Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón (61%), Consejo Superior de Deportes (53%), Instituto Nacional de Consumo (50%), etc.
3. Organismos que principalmente destinan sus presupuestos a gastos de inversión. Pone de relieve su importancia como elemento instrumental de la Administración pública. Los casos más destacados son: Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos Culturales (86%), Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (81%), ICEX España Exportación e Inversiones (79%), Confederaciones Hidrográficas (del 49 al 75%), Centro Nacional de Información Geográfica (60%), Turespaña (59%), Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (55%), Parques Nacionales (46%), Instituto Español de Oceanografía (46%), Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (40%), etc.

También resulta relevante la importancia de los gastos que los organismos públicos dedican a «trabajos y estudios técnicos» que realizan otras empresas y que en 2013 superan los 140 millones de euros sólo en el sector administrativo. Inevitablemente estos gastos se han de poner en relación con la suficiencia o adecuación profesional de su personal para atender las necesidades que se le solicitan, y con la necesidad de acudir al mercado para buscar o suplir carencias de este tipo. Esto obliga a cuestionar la idoneidad de estos organismos.

Otro dato presupuestario significativo es la capacidad que tienen para generar u obtener ingresos propios, si bien sólo en 11 casos los ingresos procedentes del capítulo 3 del presupuesto, tasas y precios, suponen más del 30% del total de ingresos: el Comisionado para el Mercado de Tabacos (100%), la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (100%), la Jefatura de Tráfico (99,6%), el Consejo de Seguridad Nuclear (98,4%), el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (98,0%), la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (89,3%), la Oficina Española de Patentes y Marcas (84,7%), la Agencia Estatal BOE (80,9%), la Agencia Española de Protección de Datos (66,5%), el Museo Nacional del Prado (34%), y la Agencia Estatal de Meteorología (32,2%).

- **Gestión económica y financiera.**

De conformidad con lo establecido en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, los presupuestos de los organismos que constituyen este sector tienen carácter limitativo. En concreto, tienen este carácter:

- a) El presupuesto del Estado.
- b) Los presupuestos de los organismos autónomos de la AGE.
- c) El presupuesto de la Seguridad Social: entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.
- d) Los presupuestos de las agencias estatales.
- e) Los presupuestos de los organismos públicos cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos.

Por lo que se refiere a su régimen contable, les resulta de aplicación el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado mediante la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, «*las entidades incluidas en el sector público administrativo*».

La Intervención General de la Administración del Estado ejerce en los términos previstos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle. El ejercicio de las funciones de control interno se llevará a cabo a través de uno de los medios descritos en la ley citada: función interventora, control financiero permanente y auditoría pública. A su vez, la auditoría pública puede adoptar una de estas modalidades: auditoría de regularidad contable, auditoría de cumplimiento y auditoría operativa.

Sin embargo, la diversidad de los sistemas de control obliga a un análisis pormenorizado para cada uno de los tipos de organismos, para lo que se toma como referencia el Plan Anual de Auditoría Pública de 2013 y la Rendición de Cuentas de 2011:

1. **Organismos autónomos administrativos.** Según los artículos 149, 158 y 163 de la Ley 47/2003, estarán sujetos a función interventora, control financiero permanente y auditoría pública (incluidos en el Plan Anual de Auditoría). El total, que asciende a 36, están sujetos a los tres tipos de controles, salvo el Consejo de la Juventud, que no está sometido a fiscalización previa, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de enero de 1999, sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado a determinados organismos públicos.
2. **Organismos autónomos comerciales.** De conformidad con el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de enero de 1999 sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado a determinados organismos públicos, los organismos autónomos que con anterioridad a su adaptación a la LOFAGE tuvieron la condición de organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo estarán sometidos como único sistema de control al control financiero permanente. En los artículos 158 y 163 de la LGP se determina que quedarán sometidos a control financiero permanente y auditoría pública (Plan Anual de Auditoría Pública). Todos los organismos autónomos comerciales, que ascienden a 28, están sujetos a control financiero permanente y auditoría de cuentas.
3. **Agencias estatales.** La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los Servicios Públicos, dispone en el artículo 31, que «1. El control externo de la gestión económico-financiera de las Agencias Estatales corresponde al Tribunal de Cuentas de acuerdo con su normativa específica. 2. El control interno de la gestión económico-financiera de las Agencias Estatales corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado, y se realizará bajo las modalidades de control financiero permanente y de auditoría pública, en las condiciones y en los términos establecidos en la Ley General Presupuestaria». El control financiero permanente se realizará por las Intervenciones Delegadas en las Agencias Estatales, bajo la dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado. En aplicación de esta regla general, las 8 agencias existentes están sometidas a los citados controles.
4. **Entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.** Tanto las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social podrán ser objeto de auditoría pública si están incluidas en el Plan Anual de Auditoría Pública. De conformidad con el artículo 158 de la LGP, las 5 entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social están sometidas a control financiero permanente. Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social estarán sometidas a control financiero permanente cuando se hallen inmersas en alguno de los supuestos previstos en el artículo 74.1 de

la LGSS según el cual el Ministerio de Trabajo e Inmigración podrá adoptar las medidas cautelares contenidas en el número siguiente cuando la mutua se halle en alguna de las siguientes situaciones:

- a) Cuando las reservas obligatorias no alcancen el porcentaje que reglamentariamente se determine sobre su cuantía mínima.
- b) Situaciones de hecho, deducidas de comprobaciones efectuadas por la Administración, que determinen desequilibrio económico-financiero que ponga en peligro la solvencia o liquidez de la entidad, los intereses de los mutualistas y beneficiarios o el incumplimiento de las obligaciones contraídas, así como la insuficiencia o irregularidad de la contabilidad o administración, en términos que impidan conocer la situación de la entidad.

El total de **mutuas**, que asciende a 24, están sujetas a auditoría de cuentas y de cumplimiento, de acuerdo con el Plan Anual de Auditoría.

5. **Otras entidades estatales de Derecho público.** De conformidad con el artículo 158 de la LGP estarán sometidas a control financiero permanente. No obstante, se podrá sustituir las actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan Anual de Auditoría por Acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta del MINHAP y a iniciativa de la IGAE. También, estarán sujetas a auditoría pública aquellas entidades incluidas dentro del Plan Anual de Auditoría Pública (artículo 165 LGP).

La disposición adicional decimotercera de la LGP establece que «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de esta ley, las entidades previstas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, preexistentes a la entrada en vigor de esta ley, conservarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control, establecido por sus leyes reguladoras con anterioridad a dicha entrada en vigor». Asimismo, mantendrán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control, establecido mediante norma reglamentaria o por acuerdo de Consejo de Ministros, mientras no se modifiquen dicha norma o acuerdo.

En concreto, por lo que respecta a las entidades incluidas en el sector público administrativo, de las 23 existentes, 21 están sometidas a auditoría de cuentas y además, la Agencia Estatal de Administración Tributaria también está sujeta a auditoría de la cuenta de tributos. Asimismo, están sujetas a control financiero permanente, salvo las siguientes entidades, que sólo están sometidas a auditoría pública según su legislación específica:

- Consorcio de la Zona Especial Canaria (Ley 19/1994, artículo 33.6).
- Instituto Cervantes (artículo 11.5 de su estatuto).
- UNED (artículo 236 del Estatuto).
- Consejo Económico y Social (artículo 10.5 de su estatuto).
- Comisión Nacional del Mercado de Valores (reglamento interno).
- Comisión Nacional de la Energía: el control económico y financiero de la Comisión Nacional de Energía se llevará a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 17 y 99.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, sin perjuicio de las funciones que correspondan al Tribunal de Cuentas.
- Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones: el control económico y financiero de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se efectuará con arreglo a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.

No están sometidas a control las 2 entidades restantes:

- Consejo Estatal de Medios Audiovisuales: las funciones son actualmente asumidas por la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria: cuyas funciones son actualmente asumidas por la Dirección General de la Aviación Civil.

Estas dos entidades han quedado integradas en la nueva CNMC, creada mediante Ley 3/2013, de 4 de junio.

- 6) **Consorticios.** La disposición adicional decimotercera de la LGP establece que «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de esta ley, las entidades previstas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, preexistentes a la entrada en vigor de esta ley, conservarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control, establecido por sus leyes reguladoras con anterioridad a dicha entrada en vigor. Asimismo, mantendrán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control, establecido mediante norma reglamentaria o por acuerdo de Consejo de Ministros mientras no se modifiquen dicha norma o acuerdo.

Cuando dicho régimen se establezca por remisión a lo dispuesto en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, dicha remisión se entenderá hecha a los preceptos de la presente ley que sean de aplicación contenidos en el capítulo V del título II, capítulos III y IV del título V y capítulo IV del título VI en cuanto que regulan el mismo régimen presupuestario, de contabilidad y control.

Están sujetas a auditoría pública aquellas entidades incluidas dentro del Plan Anual de Auditoría Pública (artículo 165 LGP). De los 21 consorcios estatales existentes, 20 pertenecen al sector público administrativo y están sometidos al Plan Anual de Auditoría (auditoría de cuentas y/o cumplimiento) salvo 3, que no están sujetos a control:

- Consorcio de apoyo a la investigación biomédica en red de unidades centrales de investigación clínica y ensayos (Convenio 25/11/2008): en la reunión del Consejo Rector del CAIBER, celebrada el 25/5/2012, se ha acordado la disolución del consorcio y la constitución de la Comisión Liquidadora.
- Consorcio programa de preparación de los deportistas españoles de los Juegos de Londres 2012: El 24/4/2009 se suscribe el Convenio de colaboración y se encuentra en estudio si ha finalizado la fecha de sus objetivos.
- Consorcio Solar Decathlon Europe.

El Consorcio para la construcción del Auditorio de Música de Málaga se adscribe al Sector Público empresarial y está sometido a auditoría de cuentas.

- **Gestión de personal.**

Un dato básico para valorar la actividad de estos organismos es el número de sus empleados públicos. Hay 16 organismos que cuentan con más de 1.000 empleados, entre los que destacan la AEAT (28.099), la Jefatura de Tráfico (15.040), el SPEE-INEM (10.730), el CSIC (7.023), el INE (4.338), las 9 Confederaciones Hidrográficas (4.837 en total), el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional (1.574), la AECID (1.510) y el Instituto Cervantes (1.123).

En el lado contrario, hay 15 organismos que cuentan con menos de 100 empleados: el Real Patronato sobre Discapacidad (19), Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de la Seguridad del Estado (38), IR Minería del Carbón (43), ON Trasplantes (55), EE Seguros Agrarios (59), AEVAL (60), Programas Edu-

cativos Europeos (61), Consejo de la Juventud (65), Agencia Estatal Antidopaje (66), CE Jurídicos (66), CES (78), Comisionado del Mercado de Tabacos (88), CEPCO (92), Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (95) y CE Metrología (96).

También resulta significativo el elevado número de empleados eventuales con que cuentan algunos organismos públicos y el número de plazas efectivamente cubiertas, a veces notablemente inferior a los consignados en los anexos presupuestarios.

- **Gestión patrimonial.**

La existencia de un patrimonio propio en cada uno de estos organismos es uno de los rasgos más característicos de su existencia y, en este sentido, el artículo 42 de la LOFAGE establece como principio general y común que *«los organismos públicos tienen personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, en los términos de esta Ley»*.

En este sentido, dentro del patrimonio de titularidad estatal hay que diferenciar otros tres: el Patrimonio del Estado, el Patrimonio de la Seguridad Social y el Patrimonio Nacional. A su vez, la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas establece en su artículo 9 que *«El Patrimonio del Estado está integrado por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con la misma»*. Esto supone que la titularidad de los bienes que componen el Patrimonio del Estado puede corresponder a la Administración General del Estado, en cuyo caso la gestión, administración y explotación corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, o a los diferentes organismos públicos, en cuyo caso la gestión, administración y explotación corresponde a estos mismos organismos titulares.

Esté sometido a uno u otro tipo, el Patrimonio del Estado se rige por lo establecido en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, si bien, al igual que ocurre en la regulación que de los organismos públicos efectúa la LOFAGE, en lo relativo al patrimonio también existen importantes excepciones al régimen común, previstas en las diferentes disposiciones adicionales. De esta forma, en el ámbito de la AGE existen cuatro regímenes especiales: el de Defensa (D. adicional 7.ª), Interior (D. adicional 8.ª), Patrimonio Sindical Acumulado (D. adicional 2.ª), y Bienes decomisados en el tráfico ilícito de Drogas (D. adicional 17.ª). A estos hay que añadir, también, el patrimonio de la Seguridad Social (D. adicional 3.ª), Patrimonio Nacional (D. adicional 4.ª), Instituto Cervantes (D. adicional 5.ª), Instituto de la Vivienda de las Fuerzas Armadas (D. adicional 6.ª) y SEPES (D. adicional 20.ª).

Respecto de los organismos excluidos de la aplicación directa de la LOFAGE mediante la Disposición adicional 10.ª de aquella, la disposición adicional 5.ª de la Ley del Patrimonio establece que se someterán a esta ley, así como el patrimonio de Puertos del Estado y de las diferentes Autoridades Portuarias.

En dos de los casos especiales a los que se refieren las disposiciones adicionales de la Ley del Patrimonio, la gestión corresponde a organismos propios. Es el caso del organismo autónomo Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED), y del organismo autónomo Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado (GIESE), que se rigen por su normativa especial, con aplicación supletoria de esta ley.

Respecto de estos entes, la vigencia del régimen especial de gestión de los bienes inmuebles afectados a estos Ministerios establecido en las normas reguladoras de ambos organismos se extinguirá transcurridos 15 años desde la entrada en vigor de esta ley. Como quiera que la entrada en vigor de la Ley se produjo en 2004, el plazo citado finalizaría en 2019.

- **Especial referencia a las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.**

Tanto el INVESPE como la Cuenta General anual aprobada por el Gobierno y remitida al Tribunal de Cuentas incluye datos referidos a 29 entes del Sistema de Seguridad Social. En concreto, son 4 entidades gestoras, la Tesorería General de la Seguridad Social y 24 mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades

profesionales. De las 4 entidades gestoras, 2 están adscritas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social: el INSS y el ISM; y otras 2 al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el IMSERSO e INGESA.

Según la disposición adicional 6.ª de la LOFAGE, a las entidades gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social les serán de aplicación las previsiones de esta ley, relativas a los organismos autónomos, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

La única particularidad de esta regulación se refiere al «régimen de personal, económico-financiero, patrimonial, presupuestario y contable de las entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como el relativo a la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones y a la asistencia jurídica», que será el establecido por su legislación específica y por la Ley General Presupuestaria en las materias que sea de aplicación; así como, supletoriamente, por la propia LOFAGE.

- **Especial referencia a los consorcios con participación mayoritaria del Estado.**

El rasgo característico de los consorcios, como entes incluidos en el Sector Público administrativo y que prestan servicios de esta naturaleza es su carácter interadministrativo, de modo que para su constitución se requiere, como primer requisito, la participación de al menos dos Administraciones públicas.

Formalmente, los consorcios suelen derivar de un compromiso bilateral formalizado en un Convenio de colaboración que hace necesario crear una organización común, la cual podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. Ha resultado un instrumento de amplia difusión entre las entidades locales, que pueden constituir consorcios con otras Administraciones públicas para alcanzar fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, y por lo tanto concurrentes con los de las Administraciones públicas.

En segundo lugar, la inclusión de los consorcios en el Sector Público estatal exige que la participación del Estado sea superior al 50%, en porcentaje de voto en sus órganos de gobierno y en cuanto a las aportaciones financieras que efectúan las Administraciones participantes para el mantenimiento de su actividad.

Sin embargo, estos dos requisitos se encuentran recogidos de forma insuficiente en el ordenamiento administrativo estatal. Así, la LOFAGE guarda silencio sobre su regulación, lo que sin duda responde a las dificultades detectadas en su momento para regular en la norma organizativa de la Administración del Estado unos entes en cuya composición también intervienen otras Administraciones. Y es por este motivo por lo que el legislador previó la existencia de consorcios y siempre con unas previsiones mínimas, en el título I de la Ley 30/1992, precisamente en el título referido a las Relaciones Interadministrativas.

El carácter interadministrativo y la falta de legislación de referencia expresa otorga la máxima relevancia a los estatutos, pues en la práctica son la norma reguladora para la organización y régimen de funcionamiento de cada consorcio. Sin embargo, esta condición de órgano interadministrativo es reconsiderada en el texto del anteproyecto de Ley de reforma de la Administración Local, que introduce la adscripción de los consorcios a una determinada Administración, algo sin antecedentes en el Derecho público español.

El desarrollo normativo posterior a la LOFAGE y la necesidad de establecer criterios para la fiscalización y control financiero de estos entes, ha animado al legislador a considerar los consorcios como un ente más que ha de someterse a la misma disciplina presupuestaria a la que se someten el resto de entes del sector público. Este es el sentido de su inclusión en el artículo 2.1.h) de la Ley General Presupuestaria y en la Ley de Contratos del Sector Público.

En cuanto al tipo de funciones que pueden llevar a cabo, obviamente no existen previsiones generales comunes, pues se trata de un aspecto a concretar en los correspondientes estatutos, pero sí que existe unanimidad doctrinal en considerar que el ejercicio de estas funciones requiere que cada una de las Administraciones consorciadas cuente con atribuciones competenciales suficientes para intervenir en el ámbito de que se trate. Por este motivo, esta figura ha sido usada especialmente en el ámbito de la cultura, y ello al amparo del carácter indistinto de la competencia que la Constitución establece en favor del Estado y de las comunidades autónomas. Igualmente, se ha optado por este tipo de ente últimamente con intensidad en el ámbito de la investigación, otra materia en la que las diferentes Administraciones disponen de competencias habilitantes suficientes.

Teniendo en cuenta los criterios apuntados, el INVESPE incluye un total de 21 consorcios: 13 adscritos al Ministerio de Economía y Competitividad, 4 al de Asuntos Exteriores y de Cooperación y 1 a los de Hacienda y Administraciones Públicas; Fomento; Educación, Cultura y Deporte y Presidencia. Igualmente, incluye 115 entes en los que el Estado participa, pero en los que su participación no es mayoritaria. De este total, 20 se incluyen en el Sector Público administrativo y 1 en el Sector Público empresarial.

## B. PROPUESTAS

### a) Modificación de la regulación de los entes del Sector Público administrativo

La futura normativa reguladora de los organismos públicos que en la actualidad aparece sobre todo prevista en la LOFAGE se referiría a los siguientes objetos y posibles contenidos:

- **Criterios identificativos de cada tipo de ente.** Establecer criterios identificativos de cada tipo de ente y que se han de cumplir para la creación o mantenimiento de un organismo público. Estos criterios serían diferentes para cada tipo, si bien en este sector deben llevarse a cabo actividades de gestión de servicios públicos, fomento o prestacional; y ello con cierta flexibilidad. A título de ejemplo, pueden apuntarse algunos criterios para este sector:
  1. Contar con una **plantilla** de empleados superior a un determinado umbral.
  2. Contar con un **presupuesto de gastos** relevante, diferenciado y adecuado a sus necesidades.
  3. Disponer de **ingresos generados por su actividad que resulten relevantes para sus necesidades de financiación.**
  4. Realizar una actividad que requiera de **formas de acción administrativa flexibles** para atender situaciones especiales o de emergencia, hasta el punto de que sin ellas la prestación de los servicios pudiera resultar gravemente perjudicada.
  5. Dirigir su actividad a **un sector o grupo social claramente identificado** y que requiere una atención por parte de profesionales especializados.
  6. Requerir para el adecuado desarrollo de su actividad de la **participación de los administrados en sus órganos colegiados de dirección o en órganos consultivos propios.**
  7. Atender una **necesidad derivada de un acto dictado por las Instituciones comunitarias europeas.**
  
- **Regulación especial de los órganos independientes.** Se propone introducir una regulación especial para los denominados «órganos independientes», es decir para aquellos que no mantienen una relación de dependencia jerárquica de un Ministerio o que no pueden ser destinatarios de directrices e instrucciones emanadas del Gobierno o sus Departamentos. Este sería el caso de los organismos reguladores, que ya contaron con una normativa propia en la Ley de Economía Sostenible y que actualmente están en fase de reestructuración, pero también de la Agencia Española de Protección de Datos, Consejo Económico y Social, Consejo de Seguridad Nuclear, y en su momento de la futura Agencia Independiente de Responsabilidad Fiscal. También podría analizarse el caso particular del Banco de España. En especial, podrían regularse **estos aspectos**:
  1. El tipo de **vinculación con la Administración del Estado** y, en especial, con el denominado en la Ley de Economía Sostenible «Ministerio de relación».
  2. El procedimiento de elaboración, presentación e **integración de sus presupuestos** en los Presupuestos Generales del Estado.
  3. La **organización básica** de estos organismos, con especial atención a sus órganos directivos: nombramiento, mandato y cese.

4. La garantía de independencia en la **actuación de los consejeros**.
  5. El régimen de **publicidad de sus actuaciones**.
  6. El tipo de **control de sus actos**, para lo que parece adecuado la figura del control financiero permanente.
  7. El **control económico-financiero** realizado a posteriori.
  8. En su caso, el **régimen de financiación mediante tasas**, con la correspondiente vinculación con la Ley de Tasas.
  9. El **control parlamentario de su actividad**.
- **Participación autonómica en organismos públicos dependientes del Estado**. Prever de forma expresa la incorporación autonómica a los organismos del Estado existentes en ámbitos materiales de especial incidencia para las competencias o intereses de las CC.AA., y ello con el objeto de buscar fórmulas más eficaces para el ejercicio coordinado de las respectivas funciones para poder alcanzar una mayor integración de los medios humanos y materiales disponibles.
  - **Mejor regulación de los órganos de gobierno de los organismos públicos**. Definir los supuestos y criterios objetivos a tener en cuenta para prever la existencia y composición de los órganos de Gobierno de los organismos públicos. Esta modificación perfeccionaría la línea ya adoptada por el Gobierno durante 2012, y podría contar con los siguientes objetivos:
    1. Atender el interés y la conveniencia de la **presencia de otros Departamentos ministeriales** que puedan aportar un valor añadido con su incorporación al órgano colegiado.
    2. Garantizar la **participación social**, atendiendo el interés y la conveniencia de la presencia de representantes legítimos de los agentes sociales o económicos del sector que van a resultar destinatarios de las decisiones que se adopten.
    3. **Evitar la existencia de órganos de composición excesivamente amplia** y que por ello resulten poco operativos.

## b) Reforma de la regulación de los consorcios interadministrativos

El consorcio interadministrativo tiene especial arraigo en el ámbito de la Administración local española, que ha recurrido con frecuencia a este tipo de figura para prestar servicios en los que participan varias Administraciones públicas. Posteriormente esta fórmula ha sido también ampliamente usada por comunidades autónomas, sobre todo por la de Cataluña. En la actualidad, el INVESPE cuenta con 21 registros de otros tantos consorcios en los que la participación del Estado es mayoritaria; así como con un total de 122 consorcios en los que el Estado participa, aunque sea de forma minoritaria. Para atender esta realidad se estima que la figura del consorcio debería ser reconsiderada en este proceso de análisis y propuesta completa de reestructuración del sector público estatal.

Se considera necesaria una mejor regulación de los consorcios, a realizar mediante modificación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) para regular la figura de los consorcios interadministrativos, pues su somera regulación actual es insuficiente y no ha resuelto con absoluta claridad las dudas que con frecuencia se plantean para adscribir al consorcio a uno u otro sector. Esta necesidad ya ha empezado a ser abordada con la previsión de reforma incluida en la disposición adicional 20.ª del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, si bien se considera que la regulación de los consorcios debiera incluirse en el título I de la Ley referente a las relaciones entre administraciones.

## c) Reordenación de los organismos que forman el Sector Público administrativo

Tras la aplicación de los criterios objetivos citados a cada uno de los 144 organismos de este sector, la Subcomisión ha llevado cabo un primer proceso de evaluación, y ha concluido que existen determinadas

situaciones y estructuras orgánicas cuya actividad deberá ser revisada a partir de un plan de viabilidad y con vistas a precisar plazos concretos de actuación. Considerado globalmente, este trabajo supondrá de hecho un proceso de reordenación general de todos estos organismos, que se llevará a cabo de forma gradual, con diferentes resultados posibles:

1. La asunción de las funciones que desempeñan por otro centro directivo ya existente en la estructura y organización ministerial.
2. La asunción de estas funciones por parte de otros organismos adscritos al mismo o a diferente Departamento ministerial.
3. La integración de algunas de sus funciones, sobre todo las de naturaleza administrativa, con las de otros organismos que lleven a cabo una actividad equiparable.
4. La integración de sus órganos de gobierno con los de otros organismos, manteniendo en una etapa transitoria cada ente su propia identidad tras la elaboración de un plan de acción dirigido a la integración definitiva en un mismo organismo.
5. La modificación de su régimen jurídico, e incluso la modificación del tipo de ente de que se trate, para adaptar mejor su actividad a los fines y funciones que tiene atribuidos.
6. La integración de su organización y funciones con las de otros organismos autonómicos o incluso locales, que actúen en el mismo ámbito sectorial de actividad tras el correspondiente proceso de negociación.

## 5. SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL

### A. SITUACIÓN ACTUAL

#### a) **Ámbito de actuación**

En esta área o apartado, el objeto del estudio de la Subcomisión ha sido el análisis de los 227 entes que constituyen el sector: 13 entidades públicas empresariales, 36 organismos con legislación propia, el Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga, 22 fondos carentes de personalidad jurídica y 171 sociedades mercantiles. A su vez, dentro de las 13 entidades públicas se incluyen 2 especiales: una entidad financiera, el ICO y otra de seguros, el Consorcio de Compensación de Seguros.

Por razón de la materia, estos entes se encuentran principalmente adscritos a cuatro Ministerios, que coinciden con los que mayor relación mantienen con la actividad económica y empresarial: Hacienda y Administraciones Públicas, Fomento, Economía y Competitividad e Industria, Energía y Turismo.

#### b) **Objetivos, fines y funciones de los organismos del Sector Público empresarial**

Como sostiene el profesor Ariño Ortiz, toda intervención del Estado sobre la vida y el cuerpo social se justifica por la persecución de determinadas finalidades de interés general. Su fin último es el interés público cuya consecución se encomienda al Estado lo que puede realizarse a través de diferentes medios o distintas técnicas de intervención administrativa, que van desde la pura reglamentación a la asunción directa por el Estado de actividades como propias, bien declarándolas como reservada al sector público, con la consiguiente exclusión de los particulares, bien concurriendo a ella a través de la iniciativa empresarial pública.

La primera de estas modalidades se ha operado tradicionalmente en España mediante la declaración de la actividad como servicio público pero la segunda ha experimentado mayores cambios a la vez que experimentó un proceso creciente en las últimas décadas: el Estado se fue haciendo cargo de la producción de determinados bienes gradualmente, si bien se ha ido encontrando crecientes obstáculos amparados en el principio de la libre competencia y en la actuación de la CE como garante de este principio.

Debido a este nuevo papel, la evolución de esta tendencia ha llevado a un punto en el que el objetivo fundamental de la actividad estatal es el control y dirección de aquellas actividades esenciales para la colectividad, de forma que se presten en las condiciones económicas y con la extensión adecuada a un fin unánimemente asumido: asegurar el mínimo vital a sus ciudadanos, para lo que la propiedad pública puede ser un medio, pero no el único.

Para la organización de estas posibles formas de intervención y la consecución de los fines que tienen encomendados, las Administraciones Públicas pueden dotarse de distintas formas, entre la que destaca, en especial en el ámbito de la actividad empresarial pública, el régimen de descentralización funcional.

En el ordenamiento jurídico español, este doble planteamiento de las formas de intervención pública en la actividad económica, el de dirección y el de propiedad, es asumido formalmente, sobre todo, en la Ley General Presupuestaria, que aporta la clasificación más precisa disponible en su artículo 3, concreta los entes que lo constituyen, al decir que: *«El sector público empresarial está integrado por:*

1. *Las entidades públicas empresariales.*
2. *Las sociedades mercantiles estatales.*
3. *Las entidades mencionadas en los párrafos g y h del apartado 1 del artículo anterior no incluidas en el Sector Público administrativo.»*

Estas entidades a las que se refiere este último inciso son: *«g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado. h) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado».*

Al contrario de lo que ocurre en el Sector Público administrativo, la peculiaridad en este otro sector es que los distintos tipos de entes que lo constituyen cuentan con una regulación diferenciada y con unos objetivos y modos de actuar claramente distintos. En concreto, las entidades públicas empresariales están reguladas, con carácter general, en la Ley 14/1997, de 26 de abril, de Funcionamiento y Organización de la Administración General del Estado (LOFAGE), mientras que las sociedades mercantiles lo están en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, desarrollada mediante el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre.

De esta distinción y doble regulación se deriva que sólo las entidades públicas empresariales tienen la condición de organismo público tal como son definidos en la LOFAGE. El hecho de que esta ley permita que estas entidades combinen actividad de autoridad con actividad empresarial ha sido objeto de frecuentes críticas, aduciéndose que esto genera confusión.

Además de las dos leyes citadas, otras inciden en el funcionamiento del Sector Público empresarial, especialmente el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley General Presupuestaria, el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de Incompatibilidades, la Ley de conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la AGE, o las Leyes anuales de Presupuestos, así como diversas disposiciones de rango inferior, Instrucciones e incluso Acuerdos de Consejo de Ministros dictados para homogeneizar su funcionamiento. Todo esto pone de relieve la existencia de una legislación dispersa y anima al frecuente debate doctrinal sobre la posibilidad de reunir en un solo texto la normativa aplicable al Sector Público empresarial.

## a. Entidades públicas empresariales

Los datos del INESPE indican que las entidades públicas empresariales en 2012 son 13, que se adscriben a sólo 4 Ministerios: 5 al Ministerio de Fomento: ADIF, AENA, RENFE-Operadora, SEPES y SASEMAR; otras 4 al Ministerio de Economía y Competitividad: CDTI, Consorcio de Compensación de Seguros, ICEX España Exportación e Inversiones e ICO; 3 al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Red.es, Gerencia del Sector de la Construcción Naval e IDAE; y 1 al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda.

Además, existen otros 36 entes con un régimen diferenciado y regulados en leyes especiales. En este grupo se incluyen el Ente Público Puertos del Estado y las 28 Autoridades Portuarias, todos ellos regulados en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. El grupo se completa con otros 7, todos ellos adscritos al MINHAP: los 4 Consorcios de las Zonas Francas de Cádiz, Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife y Vigo, el Ente Público RTVE (en liquidación), el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores y SEPI. En la práctica su regulación y funcionamiento, sobre todo el de los puertos, se asemeja al de las entidades públicas empresariales.

## b. Sociedades mercantiles

Las sociedades mercantiles son, según los datos del INESPE, 171. La gran mayoría están adscritas a los mismos Ministerios, que son los que más activamente participan en la producción de bienes y servicios: Hacienda y Administraciones Públicas (108), Fomento (43), Economía y Competitividad (7), e Industria, Energía y Turismo (4). A su vez, las principales sociedades adscritas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas pueden serlo directamente, a través del grupo empresarial de la D.G. del Patrimonio del Estado, o indirectamente a través del Grupo SEPI, formado por empresas participadas mayoritaria y directamente y ordenado en 4 grupos: energía, defensa, alimentación y medio ambiente, y comunicación.

Las causas de la existencia de las sociedades mercantiles mayoritariamente participadas por el Estado son heterogéneas y complejas, sin olvidar que muchas de ellas son el resultado de procesos de reorganización anteriores, algunos de los cuales no llegaron a completarse con éxito. En líneas generales, puede decirse que los motivos por los se mantiene este patrimonio empresarial son tres: unas sociedades tienen valor estratégico; otras actúan como entes instrumentales de la organización administrativa, y un tercer grupo, carece del suficiente interés para ser adquiridas en el mercado.

En el pasado, se apreciaron motivos adicionales, sobre todo el interés de huir del Derecho público para evitar así que sus resultados fueran computados como déficit público, algo que ahora carece de sentido desde que la normativa comunitaria extendió el concepto de contabilidad pública a estas sociedades y, en paralelo, se precisó en el derecho la figura del poder adjudicador, ahora regulado con claridad en la Ley de Contratos del Sector Público, que ha reconducido esta huida al obligar a contratar de acuerdo con los principios generales de esta Ley.

Por todo ello, estas entidades han ido asumiendo en ocasiones un nuevo rol como «medio propio» en la gestión de servicios. Para ello, se han ido modificando y ampliando paulatinamente los Estatutos de muchas de ellas con este fin, lo que fue avalado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 30 de enero de 2008, sobre el asunto TRAGSA. En ese caso, el Tribunal consideró que esta sociedad es un medio propio de la Administración y ello porque la parte esencial y mayoritaria de su actividad y negocio lo constituyen los encargos que le hacen las Administraciones y porque, además, está sometida al control de la Administración pública. Esta afirmación del Tribunal europeo resultó trascendental porque permite a las Administraciones públicas presentes en su capital social su utilización como «medio instrumental».

Por todo ello, y teniendo en cuenta los diferentes orígenes y actividades que desempeñan las sociedades mercantiles, resulta necesario un análisis más detallado de la naturaleza funcional de estos entes. Se trata de una labor llena de dificultades, y ello a pesar de que la propia legislación patrimonial ofrece una aproxima-

ción a los principios que justifican su existencia. De esta manera, la justificación para constituir tanto una sociedad mercantil como un ente público empresarial es ganar en flexibilidad y agilidad en el ejercicio de sus funciones, pero en la realidad las sociedades mercantiles se encuentran en una situación «más alejada» de la Administración que las entidades públicas empresariales, y pueden tener aportaciones de capital privado.

En el campo del derecho positivo, el fundamento normativo de esta forma de intervención pública cuenta con una redacción más precisa en el artículo 138 del RPAP, que señala: «*La Administración General del Estado y sus organismos públicos, en cuanto titulares del capital social o de los fondos propios de las entidades a las que se refiere el artículo 166 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, perseguirán en sus actuaciones los siguientes fines:*

1. *Promover la eficiencia y economía en la gestión de las sociedades o entidades.*
2. *Identificar e informar a los ciudadanos y al mercado de las obligaciones vinculadas a los servicios de interés general que las leyes u otras disposiciones impongan a las empresas públicas, así como de los costes asociados a estas obligaciones.*
3. *No falsear la competencia, evitando distorsiones en el mercado derivadas de la actividad empresarial con las especificidades aplicables a las obligaciones de servicio público.*
4. *Promover la fijación de estándares de buenas prácticas y códigos de conducta adecuados a la naturaleza de cada entidad.»*

A partir de esta evolución, justificación normativa y análisis pormenorizado de su actividad, una primera aproximación a su tipología permite distinguir diferentes realidades dentro de las sociedades mercantiles:

1. Un primer grupo de sociedades que se desenvuelven en el mercado como «auténticas sociedades», pero que es muy reducido. Un claro ejemplo es Paradores Nacionales, que actúa como una verdadera empresa hotelera en el mercado y en competencia con otras del sector que ofertan servicios equiparables.
2. Un segundo tipo son las que actúan como medio propio de las Administraciones Públicas en el mercado. El ejemplo más característico es TRAGSA, que interviene como un característico medio propio de la Administración del Estado. Aunque, ciertamente, la propia legislación comunitaria le permite tan sólo competir con otras empresas del sector en un pequeño porcentaje para no distorsionar el principio de competencia.
3. Un tercer tipo de sociedades son las que no tienen una posición real de sociedad mercantil en el tráfico jurídico mercantil. Por ello, constituyen un supuesto imprevisto, ya que es dudoso que su objeto social justifique su desenvolvimiento como sociedad mercantil. Ejemplos de este último tipo de sociedad pueden ser Acción Cultural en el Exterior o SEIASA. En estos casos parece justificar la existencia de la sociedad la agilidad que esta forma le proporciona para el desarrollo de sus funciones y, en especial, en el ámbito de las condiciones laborales.

Destaca, por su importancia para el patrimonio del Estado, al configurarse como un medio instrumental expreso, la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio (SEGIPSA), ya que en la disposición adicional décima de la LPAP se establece: «*La Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima (SEGIPSA), cuyo capital social deberá ser de titularidad pública, tendrá la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y sus organismos y entidades de derecho público para la gestión, administración, explotación, mantenimiento y conservación, vigilancia, investigación, inventario, regularización, mejora y optimización, valoración, tasación, adquisición y enajenación de los bienes y derechos integrantes o susceptibles de integración en el Patrimonio del Estado o en otros patrimonios públicos, así como para la construcción y reforma de inmuebles patrimoniales o de uso administrativo.»*

Como consecuencia de este régimen, SEGIPSA está obligada a realizar los trabajos, servicios, estudios, proyectos, asistencias técnicas, obras y cuantas actuaciones le encomiende directamente la AGE y sus organismos y entidades de derecho público; aunque, eso sí, la actuación de SEGIPSA no podrá suponer el ejercicio de potestades administrativas.

Al margen de los entes descritos, en la clasificación del sector público empresarial, también hay que tener presente que forman parte del patrimonio empresarial del Estado las acciones, títulos, valores, obligaciones, obligaciones convertibles en acciones, derechos de suscripción preferente, contratos financieros de opción, contratos de permuta financiera, créditos participativos y otros susceptibles de ser negociados en mercados secundarios organizados que sean representativos de derechos para la AGE o sus organismos públicos, aunque su emisor no esté incluido entre las personas jurídicas enunciadas en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

### c. Fondos sin personalidad jurídica

El sector público empresarial se completa con los denominados «Fondo sin Personalidad Jurídica», que han alcanzado un notable desarrollo en los últimos ejercicios presupuestarios. Responden a la necesidad de disponer de un instrumento flexible, que facilite la gestión de recursos financieros con vocación de permanencia superior al ejercicio presupuestario.

En el INVESPE, a 31 de diciembre de 2012 se enumeran 22, 8 de los cuales corresponden al MINHAP: Ambar Venture Capital; Banesto-Enisa-SEPI Desarrollo; Fondo de Garantía del Pago de Alimentos; Fondo de Liquidación a SICA; Fondo de Liquidez Autonómico; Fondo para la Expansión de la PyME; Fondo Estatal de Inversión Local; y el Fondo para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Hay otros 5 adscritos al MINECO: Fond-ICOInfraestructuras; Fond-ICOPyme; Fondo para la Inversión Exterior; Fondo para la Internacionalización de la Empresa; y Fondo para las Operaciones de Inversión en el Exterior de la PyME. 3 corresponden al MAEC: Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento; Fondo para el Aseguramiento Colectivo de los Cooperantes; y Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE). El resto son: Fondo de Apoyo para la Diversificación del Sector Pesquero y Acuícola y el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible (MAGRAMA); Fondo de Apoyo a la Dependencia (MSSSI); Fondo de Compensación Interportuario (MFOM); y Fondo Financiero del Estado de Ayuda al Comercio Interior y Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas-FOMIT (MINETUR).

### c) Presupuestos de gastos e ingresos

El importe neto de la cifra de negocios de las 11 entidades públicas empresariales no financieras ni de seguros, es decir excluyendo al ICO y al Consorcio de Compensación de Seguros, es 6.037,35 millones de euros: 2.986,52 millones de euros por ventas y 3.050,83 millones de euros por prestación de servicios. Además, entre los organismos especiales destaca la cifra de negocios del Ente Público Puertos del Estado (1.055,01 millones de euros).

La forma jurídica mixta de estos entes, con las correspondientes obligaciones de servicio público, permite que perciban importantes subvenciones públicas, que ascienden a 1.703,75 millones de euros. En estos datos destaca la importancia de la financiación de origen comunitario que en los presupuestos para 2013 se prevé destinada al CDTI y a Red.es. También resultan destacables los ingresos accesorios y otros de gestión ordinaria que reciben ADIF y RENFE, que suponen un total de 679 millones de euros.

Entre las sociedades mercantiles, destaca el importe neto de negocios de 8 sociedades, que superan los cien millones; en concreto, la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.A. con 11.565,23 millones de euros; seguido de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (1.685,20 millones de euros); ENRESA (415,65); Paradores de Turismo de España, S.A. (243,90); Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios S.A, SIEPSA (243,03); INECO (224,95); Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, ISDEFE (140,35); y HUNOSA (114,97).

Las sociedades mercantiles que perciben subvenciones más elevadas son Correos y Telégrafos, S.A. y la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A.

## d) Gestión económica y financiera

### a. Entidades públicas empresariales

El régimen presupuestario de las entidades públicas empresariales se prevé en el artículo 58 de la LOFAGE, y ello mediante una remisión genérica a la legislación general: *«El régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero de las entidades públicas empresariales será el establecido en la Ley General Presupuestaria».*

El régimen contable, por su parte, está previsto en el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado mediante la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, que diferencia entre:

1. Entidades no financieras y de intermediación financiera auxiliar según el Plan General de Contabilidad aprobado mediante Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, y el Plan General de Contabilidad de PYMES, aprobado mediante Real Decreto 1515/2007, de 16 de noviembre.
2. Entidades de crédito según establece la Circular 4/2004, de 22 de diciembre, del Banco de España, sobre normas de información financiera pública y reservada, y modelos de estados financieros, modificada por la Circular 6/2008, de 26 de noviembre.
3. Entidades de Seguro según el Plan General de Contabilidad de las Entidades Aseguradoras aprobado por Real Decreto 1317/2008, de 24 de julio.
4. Entidades de capital riesgo según adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades de capital riesgo (Circular 11/2008, de 30 de diciembre, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores).
5. Fondos carentes de personalidad jurídica a los que se aplican normas contables específicas a su naturaleza (Resolución de 1 de julio de 2011, de la IGAE).

La diversidad de los sistemas de control obliga a un análisis pormenorizado para cada uno de los tipos de organismos, para lo que se toma como referencia el Plan Anual de Auditoría Pública de 2013 y la Rendición de Cuentas de 2011.

1. **Entidades públicas empresariales.** El Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de enero de 1999, sobre régimen de control económico-financiero aplicable por la Intervención General de la Administración del Estado a determinados organismos públicos establece que, en las entidades públicas empresariales que con anterioridad a su adaptación a la LOFAGE no estuvieran sometidas a control financiero permanente, el control financiero se ejercerá desde la propia Intervención General de la Administración del Estado en ejecución del correspondiente Plan Anual de Auditorías (8 entidades públicas empresariales: AENA, Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, ICO, SEPES, Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, Fabrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y Consorcio de Compensación de Seguros están sometidas a auditoría de cuentas).

Asimismo, de conformidad con el artículo 158 de la LGP estarán sometidas a control financiero permanente. No obstante, se podrá sustituir las actuaciones de auditoría pública que se establezcan en el Plan Anual de Auditoría por Acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio

de Hacienda y Administraciones Públicas y a iniciativa de la IGAE. Además, estarán sujetas a auditoría pública aquellas incluidas dentro del Plan Anual de Auditoría Pública (artículo 165 LGP):

- ICEX sujeto a auditoría pública de cuentas y cumplimiento.
- Red.es, a auditoría de cuentas y operativa.
- Gerencia de Construcción del Sector Naval, sometida a auditoría de cuentas.
- Renfe Operadora, sometida a auditoría de cuentas, y contrato programa.
- ADIF sujeta a auditoría de cuentas, contrato programa y control financiero permanente, por el artículo 39 del Real Decreto 2395/2004.

2. **Entidades incluidas en el Sector Público empresarial, que cuentan con legislación propia.** Las 36 entidades incluidas en este apartado y su régimen de control, son los siguientes:

- Las 29 Autoridades Portuarias, sometidas a auditoría de cuentas, de cumplimiento y operativa. Puertos del Estado, únicamente está sometido a auditoría de cuentas.
- El Fondo para la Financiación del Pago a Proveedores, regulado en el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, en cuyo artículo 5 se establece que estará sujeto a auditoría pública (Sector Público empresarial).
- Los 4 Consorcios de Zona Franca, que están sujetos a control financiero específico, salvo el de Tenerife, y auditoría de cuentas.
- La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), regulada según lo dispuesto en la Ley 5/1995, de creación, y que está sometida a auditoría de cuentas.
- El Ente Público Radio Televisión Española en liquidación, que está sometido a control financiero permanente y auditoría de cuentas.
- El Fondo de reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), entidad de derecho público con legislación específica, sometido a control financiero permanente (artículo 52 de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito).

## b. Sociedades mercantiles

La diversidad de los sistemas de control obliga a un análisis pormenorizado para cada uno de los tipos de organismos, para lo que se toma como referencia el Plan Anual de Auditoría Pública de 2013 y la Rendición de Cuentas de 2011, en los que se indica que las sociedades mercantiles y asimiladas (Fondos de Capital Riesgo), estarán sujetas a auditoría privada, de conformidad con la legislación mercantil. Además, según el artículo 165 de la LGP estarán sometidas a auditoría pública, aquellas incluidas dentro del Plan Anual de Auditoría (8 entidades sometidas a auditoría operativa y de cumplimiento). De las 178 entidades, 132 han sido sometidas a auditoría de cuentas realizada por firmas privadas.

Para hacer efectivo este control, la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas reconoce a la Intervención General de la Administración del Estado el control de carácter financiero de las entidades integradas en el sector público empresarial, de conformidad con lo previsto en el artículo 17 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

## e) Gestión de personal

El total del personal que presta servicios en las 13 entidades públicas empresariales es de 35.473, si bien una parte muy mayoritaria se concentra en ADIF y en RENFE-Operadora, que suman 27.107 empleados; a los que sigue AENA con 4.048 y la FNMT con 1.691. Por lo tanto, las cuestiones propias de la gestión del personal de estos organismos se localizan de manera muy mayoritaria en

el Ministerio de Fomento y en unos grupos de trabajadores relativamente homogéneos. El coste total de este personal supera los 2.150 millones de euros; destacando el de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (1.364,94) y el de la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A (378,55).

## B. PROPUESTAS

### a) **Modificación de la Regulación de los Entes del Sector Público Empresarial**

La doble consideración de las entidades públicas empresariales que, teniendo naturaleza pública, pueden actuar en el mercado en régimen de Derecho privado, y el hecho de que el único requisito actualmente exigible para la consideración de una entidad en este tipo sea la existencia de contraprestación por sus servicios, exige una mayor claridad a fin de delimitar lo máximo posible esta figura que ocupa una posición intermedia entre los entes del Derecho público y las sociedades mercantiles, pues con frecuencia surgen dudas sobre si esta posición jurídica intermedia es la adecuada para los fines de la intervención pública.

Es cierto que el motivo de creación de estos entes es la opción por una forma más ágil de funcionamiento frente a la rigidez funcional que normalmente se reprocha al Derecho administrativo, pero, por eso mismo, su creación requiere la máxima justificación, ya que cada uno de estos entes responde a una forma excepcional de intervención en espacios en los que, en principio, debiera actuar la iniciativa privada.

Esta falta de concreción se aprecia respecto de los dos tipos de entes del sector: las Entidades públicas empresariales, que pueden ejercer potestades públicas al actuar, al menos parcialmente, con sometimiento al Derecho público; y las sociedades mercantiles, que actúan íntegramente sometidas al Derecho privado, y que se corresponden con objetos y formas diferentes:

1. Los que tienen por objeto principal la producción, en régimen de libre mercado, de bienes y servicios de interés público destinados al consumo individual o colectivo mediante contraprestación.
2. Los que tienen por objeto la realización de actividades de promoción pública, prestacionales, de gestión de servicios o de producción de bienes de interés público, sean o no susceptibles de contraprestación, sin actuar en régimen de libre mercado, de acuerdo con la planificación y dirección política.

**La necesaria concreción de las entidades públicas empresariales debiera abordar las peculiaridades del servicio público que prestan, las potestades públicas que pueden desempeñar, su régimen de financiación e ingresos de derecho público y el hecho de que con frecuencia ejercen su actividad sobre bienes de dominio público.** En definitiva, todos aquellos aspectos que sitúan a las entidades públicas empresariales en una situación de superioridad jurídica respecto a los particulares. Y al aplicarse estos criterios, pueden suscitarse dudas sobre la idoneidad de esta forma para algunas entidades públicas empresariales.

El desarrollo de las sociedades mercantiles plantea aún más dudas sobre su finalidad efectiva y sobre los motivos por los que la Administración recurre a esta forma de gestión, pues pueden ser un instrumento para actuar en un mercado ineficaz para la obtención de ingresos o para canalizar la inversión privada, pero también puede ser un mero ente instrumental al servicio de objetivos ministeriales y ajeno a la actividad comercial, que debiera ser el objetivo básico de este tipo de entes. La heterogeneidad de posibles objetivos exige un completo análisis de verificación de que cada ente ajuste su actividad a su verdadera naturaleza, a través de su objeto y buscando evidentemente un beneficio final.

Las principales dudas se plantean en torno a las sociedades que han sido creadas por el Estado u organismos de él dependientes con una finalidad meramente instrumental, de modo que su actividad está orientada a satisfacer las necesidades de la Administración que las creó y no a actuar en un mercado libre y en concurrencia con otras empresas similares.

Para atender esta realidad, **se requiere mayor precisión en el objeto social de las sociedades mercantiles, el adecuado control de su actividad y la máxima transparencia en cuanto a su actividad y resultados, algo consustancial al hecho de que las Administraciones públicas sean sus principales o únicos accionistas.**

La conclusión es que es necesario operar una revisión en el sector público empresarial a partir de la idea de que su reestructuración no solamente es deseable en términos de racionalidad y eficiencia, sino que resulta imperativa en un momento de fuerte crisis económica.

Por parecidos motivos, sería aconsejable conseguir la máxima homogeneidad posible en la regulación del resto de organismos del sector empresarial que han sido creados por leyes propias y que, por lo tanto, en buena medida se alejan del modelo común establecido en la LOFAGE, como es el caso de los diferentes entes enumerados en las disposiciones adicionales 9.ª y 10.ª de esta ley.

En resumen, la futura normativa reguladora de los Organismos Públicos se referiría a los criterios identificativos de cada tipo de ente que en el ámbito del Sector Público empresarial, a título de ejemplo, podrían ser:

1. Tener como objeto principal de **su actividad la consecución de fines de interés general que justifiquen la intervención pública**, tales como:
  - a) Cubrir fallos de mercado que impiden la prestación de la actividad por el sector privado (provisión de un bien público, externalidades, fallos de información, etc).
  - b) La protección de la seguridad y la defensa nacional.
  - c) La presencia en sectores estratégicos para la economía o la sociedad en general.
  - d) La cohesión o equilibrios interterritoriales.
  - e) La redistribución de rentas entre distintos agentes económicos y sociales.
  - f) La reestructuración ordenada de sectores y áreas en reconversión.
2. Contar con un sistema de financiación en el que **la parte mayoritaria de sus recursos provengan de su actividad patrimonial** o de otra susceptible de **contraprestación económica**.
3. Tener **como fuente principal de ingresos su actividad patrimonial**, sin necesidad de recurrir a transferencias desde los PGE.
4. Requerir o contar **con recursos humanos con especial formación o cualificación** profesional.

## b) Reordenación de los organismos que forman el Sector Público empresarial

Tras la aplicación de los criterios objetivos citados a cada uno de los 227 organismos de este sector, la Subcomisión ha llevado cabo un primer proceso de evaluación, y ha concluido que existen determinadas situaciones y estructuras cuya actividad deberá ser revisada a partir de un plan de viabilidad y con vistas a formular una propuesta y plazos concretos de actuación. Considerado globalmente, este trabajo supondrá de hecho un proceso de reordenación general de todos estos organismos, que se llevará a cabo de forma gradual y con diferentes alternativas posibles.

Para la realización de este plan de reordenación se tendrán en cuenta los procedimientos iniciados y los efectos de operaciones similares llevadas a cabo a partir del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprobó el Plan de Reestructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional.

Para atender esta necesidad y, como continuación del proceso iniciado por el citado Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, **el Gobierno aprobará, en el plazo de nueve meses, un nuevo Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público empresarial.**

## 6. SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL

### A. SITUACIÓN ACTUAL

#### a) **Ámbito de actuación**

En este apartado, el objeto del estudio de la Subcomisión ha sido el análisis de las 48 fundaciones del sector público que aparecen incluidas como tales en el INVESPE.

Por adscripción ministerial, destacan el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con 13 fundaciones; el de Economía y Competitividad, con 8; Hacienda y Administraciones Públicas, 7; Industria, Energía y Turismo, 6; Fomento, 3; Empleo y Seguridad Social, 3; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, 3; Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2; Justicia, 1; Defensa, 1; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 1.

En aplicación de sendos Acuerdos del Consejo de Ministros de 2011 y 2012 se trata de un área que está en plena reestructuración, de modo que en determinados casos los procesos de disolución y liquidación se encuentran muy avanzados.

#### b) **Objetivos, fines y funciones de los organismos públicos**

El derecho a constituir fundaciones cuenta con previsión expresa en el artículo 34 de la Constitución, en el que se reconoce «*el derecho de fundación para fines de interés general con arreglo a la Ley*», y fue desarrollado en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, en la que se regula el sector público fundacional, si bien escasamente en tres artículos, 44 a 46. A su vez, la Ley ha sido objeto de desarrollo por el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, de Fundaciones de competencia estatal, y el Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones.

La Ley muestra una especial atención al respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que se limita a regular exclusivamente las «*fundaciones del sector público estatal*». Esto quiere decir que todas las Comunidades Autónomas se han dotado de su propia normativa y han regulado las fundaciones de su ámbito.

Pero el contenido de la Ley es escaso y notoriamente insuficiente para abordar la problemática de las fundaciones. Se limita a establecer los requisitos de constitución, la prohibición de ejercer potestades públicas, y los principios básicos que han de regir en materia de contratación, selección de personal, presupuestos, contabilidad y auditoría de cuentas, remitiéndose en todo lo demás a la normativa general de las fundaciones que la propia norma contempla para las fundaciones privadas. Esta insuficiencia normativa ha tenido repercusiones, sobre todo, porque la iniciativa para la constitución de fundaciones públicas ha sido indebidamente usada y con evidentes olvidos en el control de su gestión.

Además, diversas Leyes sectoriales han incidido en el funcionamiento de las fundaciones, especialmente el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley General Presupuestaria, el Estatuto Básico del Empleado Público, la Ley de Incompatibilidades o las Leyes anuales de Presupuestos, así como diversas disposiciones de rango inferior que incluyen Acuerdos de Consejo de Ministros, que han pretendido homogeneizar su funcionamiento. Esta dispersión normativa dificulta la visión de conjunto y valoración de estos entes, por lo que se ha apuntado la posibilidad de reunir en un solo texto toda la normativa aplicable a las Fundaciones del Sector Público estatal, colmando al propio tiempo la insuficiencia de la regulación actual, ya sea mediante la promulgación de una ley especial o la modificación de la Ley 50/2002.

La delimitación de lo que se entiende por fundaciones del sector público estatal se establece en el artículo 44 de la Ley, que dice que «*se consideran fundaciones del Sector Público estatal aquellas fundaciones en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) *Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado, sus organismos públicos o demás entidades del Sector Público estatal.*

- b) *Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades».*

Respecto de la primera de estas, la aportación mayoritaria estatal en la constitución de una fundación, supone que si la aportación mayoritaria en la constitución es pública, la fundación nace pública y permanece pública hasta su extinción. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el patronato puede solicitar permiso al protectorado para desafectar dinero de la dotación, de forma que una dotación de carácter público puede a lo largo del tiempo constituirse en otra de carácter privado, sin que deje de ser pública. Esto abre la puerta a serias dudas, en especial sobre si tiene o no sentido que una fundación quede adscrita de forma permanente al sector público sólo por el origen público de la aportación inicial.

En el Informe económico-financiero de 2010 de las Fundaciones Estatales elaborado por la IGAE, parece mantenerse el criterio de la aportación inicial, al hacerse constar que *«en virtud del artículo 45 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, modificado por la disposición final segunda de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, una fundación requiere autorización previa de Consejo de Ministros para perder su condición de fundación estatal aunque las aportaciones fundacionales de carácter estatal se hayan reducido por debajo del 50 por 100».*

El segundo criterio es el de la financiación en más del 50 por 100 con carácter de permanencia a cargo de entidades públicas. Y un problema de las fundaciones del sector público trae causa precisamente, por su forma de financiación con recursos públicos. Cuando la Ley hace mención a que el patrimonio fundacional se financie con un carácter de permanencia debe entenderse que se refiere a cantidades que se reciban para financiar globalmente su actividad, esto es, a las que sean transferencias o subvenciones habituales o permanentes no vinculadas a objetivos concretos sino a su funcionamiento. Así, quedarían excluidas las subvenciones que se obtengan para realizar actividades concretas, ya sea nominativamente en presupuestos o mediante un procedimiento de concurrencia competitiva. Una interpretación diferente haría que muchas fundaciones privadas pudieran convertirse en públicas por esta vía, pues muchas de estas entidades se nutren mayoritariamente de subvenciones.

Por otra parte, la norma se refiere a bienes o derechos aportados o cedidos por las entidades del sector público. Es decir, a bienes o derechos transmitidos de forma gratuita. Por ello, no están dentro de este concepto los recursos obtenidos mediante contratos o concesiones de cualquier entidad del sector público.

También resulta necesario detenerse en la exigencia de permanencia que impone la norma, ya que el problema esencial es determinar qué sucede cuando esa financiación desciende por debajo del 50 por 100 de forma permanente. Como hemos indicado, la Ley 50/2002 exige que los actos o negocios que impliquen la pérdida de su carácter de fundación del sector público estatal o la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de una fundación preexistente requerirán autorización del Consejo de Ministros (artículo 45), de lo que se desprende que es posible que se deje de financiar la entidad con más del 50 por 100, pero que esa fundación mantenga su carácter público al no haber una decisión avalada por el Consejo de Ministros.

Respecto de su naturaleza, las fundaciones del sector público son personas jurídico-privadas, y ello a pesar de la participación mayoritaria de la Administración en la constitución o en el patrimonio de las mismas, y a pesar también de que exista un control público sobre la actividad desarrollada por estas entidades. Es precisamente la justificación de una fundación el problema principal que se plantea en torno a la figura de las fundaciones del sector público. Lo esencial es por tanto delimitar el por qué se precisa de una entidad de derecho privado para satisfacer necesidades que en principio deben cubrirse por una Administración. Aunque tales necesidades pueden ser diversas, en la práctica se reconducen a tres supuestos:

1. **Ámbitos en los que se busca cubrir una actividad administrativa en la que los Departamentos por sus restricciones presupuestarias no pueden alcanzar** (ej., fundaciones culturales), persiguiéndose con las mismas mecanismos de participación para el fomento de áreas de interés público en los que el sector privado pueda participar.

2. En otras ocasiones, el uso de estas entidades, su forma jurídica, puede resultar beneficioso para **permitir que entidades del sector público se relacionen con particulares de modo más ágil del que pueden hacerlo las Administraciones**, que en determinadas ocasiones deben acudir ineludiblemente a la normativa contractual. Por ello, cuando se persigue sin más el uso de estas fundaciones para acometer servicios públicos existirá una clara huida del derecho administrativo.
3. En determinados supuestos la propia norma llama a que **entidades de tipo fundacional acometan determinadas funciones estrechamente relacionadas con lo público**.

Si en la Ley 50/2002 se regulan su creación y límites, e incluso su régimen jurídico, dentro de esta categoría también ha de hacerse una referencia especial a las **Fundaciones con regulación específica**, a las que no le son de aplicación las prescripciones de la Ley de Fundaciones por estar expresamente exceptuadas del régimen jurídico general, regulándose por normas concretas.

1. **Fundaciones universitarias**. Previstas en el artículo 84 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. La dotación fundacional o la aportación al capital social y cualesquiera otras aportaciones quedarán sometidas a las normas que a tal fin establezca la comunidad autónoma. Deben rendir cuentas en los mismos plazos y procedimiento que las propias Universidades.
2. **Fundaciones públicas sanitarias**. Están reguladas en el artículo 111 de la Ley 50/1998, que las configura como «*organismos públicos, adscritos al Instituto Nacional de la Salud, que se regirán por las disposiciones contenidas en este artículo*».
3. **Fundaciones adscritas al Patrimonio Nacional**. Reguladas por la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional, y el Reglamento aprobado por Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo. El Protectorado sobre dichas fundaciones corresponde al Rey con las facultades que le atribuyen las disposiciones vigentes. Los bienes de estas fundaciones, destinados al cumplimiento directo de sus respectivos fines, gozarán de las mismas exenciones fiscales que los de dominio público del Estado y serán imprescriptibles e inembargables, sin perjuicio de lo dispuesto en su legislación específica sobre su enajenación.
4. **Fundaciones de entidades religiosas**. La Ley de Fundaciones las deja al margen de su aplicación, y ello en virtud de los Acuerdos con la Iglesia Católica y de los Acuerdos y convenios de cooperación suscritos por el Estado con otras Iglesias, confesiones y comunidades religiosas, así como de las normas dictadas para su aplicación, para las fundaciones creadas o fomentadas por las mismas.
5. **Fundaciones constituidas al amparo de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud**. Según la Ley de Fundaciones, estas seguirán rigiéndose por su normativa específica, aplicándoseles los preceptos del capítulo XI con carácter supletorio.

Al amparo de esta norma se han creado diversas fundaciones relacionadas con la investigación y con los centros universitarios de esta clase (Fundación de Investigación Hospital Universitario de Puerta de Hierro, Hospital Ramón y Cajal, Hospital Clínico San Carlos, Hospital Universitario La Paz, Hospital Universitario de Getafe, Hospital Universitario de La Princesa y Hospital Universitario de Son Dureta).

6. **Fundaciones vinculadas a los partidos políticos**. Conforme a la disposición adicional séptima de la Ley de Fundaciones, las fundaciones vinculadas a los partidos políticos se regirán por lo dispuesto en la citada Ley, y sus recursos podrán proceder de la financiación pública a través de los presupuestos de las distintas Administraciones públicas en los términos establecidos en la legislación presupuestaria aplicable y, en su caso, mediante las correspondientes convocatorias públicas.

## c) Creación de fundaciones y relaciones de tutela y control político

El artículo 45 de la Ley de Fundaciones, en su redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, establece sobre la creación de Fundaciones que *«la constitución, transformación, fusión y la extinción, y los actos o negocios que impliquen la pérdida de su carácter de fundación del sector público estatal o la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de una fundación preexistente, requerirán autorización previa del Consejo de Ministros»*.

Este acto de control máximo es reforzado por la Ley cuando indica que, además, *«en el expediente de autorización deberá incluirse una memoria, que habrá de ser informada por el MINHAP, en la que, entre otros aspectos, se justifiquen suficientemente las razones o motivos por los que se considera que existirá una mejor consecución de los fines de interés general perseguidos a través de una fundación que mediante otras formas jurídicas, públicas o privadas, contempladas en la normativa vigente»*. Con una finalidad similar, en el mismo artículo se exige que deberá presentarse una memoria económica, que habrá de ser informada por el Ministerio de Hacienda, de modo que en el caso de creación de fundaciones, se deberá justificar la suficiencia de la dotación inicialmente prevista para el comienzo de su actividad y, en su caso, de los compromisos futuros para garantizar su continuidad.

La constitución de la fundación requiere además el otorgamiento de la escritura de constitución o carta fundacional ante notario, en la que figurará, al menos, las circunstancias previstas en el artículo 10 de la Ley de Fundaciones, de general aplicación.

Una vez constituida la fundación, la tutela y control públicos se articulan mediante dos instituciones o mecanismos, el patronato y el protectorado:

1. Respecto del **patronato**, en la constitución y en la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de una fundación preexistente, se asegurará la designación por las entidades del sector público estatal de la mayoría de los miembros del patronato. Este es el órgano de gobierno y representación de la fundación y, en el caso de fundaciones del sector público, suele estar integrado por altos cargos del Ministerio de tutela: la presidencia normalmente corresponde al Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario, y forman parte del patronato Directores generales o Subdirectores. Esta presencia mayoritaria no impide que en aquellos casos en los que participa en la financiación de la fundación una entidad privada, esta cuente con representación en este órgano.
2. Respecto del **protectorado**, la Ley de Fundaciones regula, con carácter general y por lo tanto para todas las fundaciones, la figura del protectorado, que será ejercido por la AGE respecto de las fundaciones correspondientes al ámbito de competencias del Estado. Su finalidad básica es velar por el correcto ejercicio del derecho de fundación y por la legalidad de la constitución y funcionamiento de las fundaciones.

Las reglas de funcionamiento se contienen en los estatutos. Al patronato le corresponde adoptar las decisiones de mayor relevancia: cumplir los fines fundacionales y administrar con diligencia los bienes y derechos que integran el patrimonio de la fundación, la aprobación de las cuentas anuales, la participación en sociedades mercantiles, la elaboración del plan de actuación, la modificación de los estatutos, la fijación del destino de las rentas e ingresos y los acuerdos de fusión, extinción y liquidación.

La importancia de las funciones que se atribuyen al protectorado y el carácter de autoridad o de personal al servicio de la Administración pública de los patronos presenta algunos inconvenientes: en primer término, la desconexión o la falta de conocimiento real de los patronos sobre las actividades que lleva a cabo la dirección o gerencia de las fundaciones, que es a quien corresponde la gestión efectiva de la fundación. Y en segundo término el régimen de responsabilidad que la Ley impone a los patronos al declarar el artículo 17.2 que *«los patronos responderán solidariamente frente a la fundación de los daños y*

*perjuicios que causen por actos contrarios a la ley o a los estatutos, o por los realizados sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo».*

Las funciones que se atribuyen al protectorado en el reglamento de la ley pueden agruparse de la siguiente forma: apoyo, impulso y asesoramiento; en relación con el proceso de constitución; en relación con el patronato; en relación con el patrimonio de la fundación; relativas al cumplimiento de fines; en relación con la modificación, fusión y extinción de las fundaciones; y en relación con el ejercicio de las acciones legalmente previstas.

Un interés especial merece el hecho de que la ley no prevea que el protectorado estatal ejerza sobre las fundaciones del sector público control alguno adicional al previsto para las fundaciones ordinarias y tampoco se hayan previsto formas especiales de ejercicio de un poder efectivo por parte de los Ministerios de adscripción. Debe además tenerse presente que en la mayor parte de los casos la intervención del protectorado se produce a posteriori, sustituyéndose la autorización previa por un régimen de comunicación de los actos o negocios realizados, con objeto de que puedan ser impugnados ante la instancia judicial competente, si se considera contrario a derecho, y, eventualmente, ejercitar acciones legales contra los patronos responsables.

Por todo ello, el control por parte de los Departamentos acaba ejerciéndose, por lo general y en la práctica, a través de los patronatos de cada fundación, en los casos en que los patronos del Ministerio tienen un peso específico que puede influir en sus debates, a efectos presupuestarios, de nombramiento de directivos o de líneas generales de actuación; algo que, como hemos indicado, en la mayoría de los casos no es una posibilidad real.

Respecto de la actividad de las fundaciones, el artículo 46.1 de la Ley de Fundaciones declara que:

«1. Las fundaciones del sector público estatal estarán sujetas a las siguientes limitaciones:

- a) No podrán ejercer potestades públicas.
- b) Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público estatal fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa.»

La prohibición de ejercer potestades públicas se deriva del hecho de que las fundaciones, tanto en su personificación como en su régimen jurídico, son esencialmente privadas, por lo que no cabe el ejercicio de poderes públicos por parte de aquellas, ni la gestión de servicios que impliquen ejercicio de autoridad, así como tampoco aquellas actividades que supongan ejecución de funciones públicas.

En lo relativo al segundo, la conexión de la actividad con las competencias de la fundadora, las fundaciones únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público estatal fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas. Al mismo tiempo, la ley impide que se atribuyan a estos entes el ejercicio de competencias propias.

Estos dos aspectos han sido objeto de análisis pormenorizado por parte de la Abogacía General del Estado, en su Informe de 9 de marzo de 2000 (ref. A.G. Entes Públicos 4/00), en el que se afirma que «no sería jurídicamente admisible la constitución por una entidad pública de una fundación cuyos fines consistan en el ejercicio de funciones y cometidos que tenga legalmente asignados aquella entidad pública que la creó en el ejercicio de sus atribuciones, dando lugar así a un vaciamiento de la competencia de la persona jurídica pública; dicho en otros términos, no es jurídicamente admisible que mediante la constitución de una fundación por una entidad pública ésta trasvase el ejercicio de todas o algunas de sus competencias a la fundación por ella creada».

Respecto del control de los actos administrativos y recursos administrativos, de acuerdo con el artículo 82.1. de la Ley 50/1998, las fundaciones son entidades jurídico-privadas, por lo que sus actos no son actos administrativos, siendo enjuiciables ante la jurisdicción ordinaria, y no la contencioso-administrativa. Además, conforme al artículo 40 del Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, las resoluciones del titular del protectorado sí son actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa.

El Informe de la Abogacía General del Estado [A.G. ENTES PÚBLICOS 92112 (R-780/2012)] analiza pormenorizadamente los requisitos que son precisos para que una fundación tenga la consideración de medio propio instrumental, y para ello examina la concurrencia de los requisitos en una determinada fundación a efectos de valorar la pertinencia de mantener o no su calificación como medio propio de la AGE. Considera que del examen de las concretas circunstancias concurrentes se desprende que si bien la AGE ejerce sobre una fundación un control orgánico, estratégico y patrimonial, al suscitarse dudas sobre la concurrencia del segundo de los requisitos exigidos, esto es que la parte esencial de la actividad de la entidad instrumental se realice para la entidad o autoridad pública de la que aquella pretende ser medio propio, razones de prudencia y de seguridad jurídica aconsejan no acogerse a una interpretación amplia o flexible del requisito que se examina, en tanto no exista una previsión normativa expresa o, al menos, un pronunciamiento del TJUE que avale dicha interpretación, por lo que termina afirmando que *«resulta conveniente revisar la calificación de dicha fundación como medio propio o servicio técnico de la Administración General del Estado»*.

El desarrollo en los últimos años de las fundaciones públicas ha planteado algunas dudas respecto a la coincidencia entre los fines de una determinada fundación y las funciones atribuidas a los órganos ministeriales que ejercen el protectorado, si bien las conclusiones deben ser diferentes para cada caso concreto. En todo caso, y tal como se ha apuntado, no es extraño que una fundación pueda acabar convirtiéndose en un medio de ejecución de competencias propias del Departamento de tutela.

Otra cuestión clave en el análisis del desarrollo adquirido por las fundaciones es que estas pueden desarrollar actividades económicas cuyo objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarias o accesorias de las mismas, con sometimiento a las normas reguladoras de la defensa de la competencia, lo que ha sido analizado en el Informe de la Abogacía General del Estado 160/2007, donde se concluye la capacidad para realizar actividades mercantiles siempre que guarden conexión con los fines fundacionales.

El artículo 24.2 de la Ley de Fundaciones reconoce que estas *«podrán participar en sociedades mercantiles en las que no se responda personalmente de las deudas sociales. Cuando esta participación sea mayoritaria deberán dar cuenta al Protectorado en cuanto dicha circunstancia se produzca»*. Si la fundación recibiera por cualquier título, bien como parte de la dotación inicial, bien en un momento posterior, alguna participación en sociedades en las que deba responder personalmente de las deudas sociales, deberá enajenar dicha participación salvo que, en el plazo máximo de un año, se produzca la transformación de tales sociedades en otras en las que quede limitada la responsabilidad de la fundación.

Junto con estas limitaciones generales, la Abogacía del Estado analizó en el informe A.G. CIENCIA E INNOVACIÓN 1/11 (R-18111) la posible participación de una fundación del sector público estatal en una agrupación de interés económico, concluyendo que tal posibilidad estaba vedada por el artículo 24 de la Ley de Fundaciones.

## d) Presupuestos de gastos e ingresos

El importe total de las cuotas, ventas y otros ingresos ordinarios de las 48 fundaciones públicas asciende en los presupuestos de 2013 a 147.477.000 €, mientras que el total de las subvenciones de explotación se elevan a 247.349.000 €. Como además, una parte importante de las cuotas son aportadas por la AGE, se concluye que el sector fundacional tienen una fuerte dependencia de sus ingresos de los presupuestos de los diferentes ministerios y que su capacidad de captar recursos fuera de las Administraciones públicas se limita a casos muy puntuales.

En menor medida, pero en determinadas ocasiones, las fundaciones pueden actuar en el mercado obteniendo ingresos, ya que pueden realizar actividades empresariales o comerciales cuyo objeto esté relacionado con los fines fundacionales o sean complementarios o accesorios a los mismos. En concreto, los ingresos por ventas previstas en 2013 son 65.517.000 €, básicamente por parte de FIIAPP, Teatro Real, EOI y Colección Thyssen-Bornemisza. Mientras tanto, las subvenciones suponen más del doble de

estos ingresos, 163.861.000 €, a lo que hay que sumar los fondos comunitarios que gestionan, que les suponen unos ingresos de 19.973.000 €.

Entre los gastos, el coste del personal es muy importante, pues asciende a 125.803.000 €, que se requieren para asumir el coste de cerca de 3.000 empleados. Los gastos por aprovisionamientos y otros gastos de la actividad suponen en total 193.228.000 €.

Analizando su actividad, se aprecia como una fundación puede actuar como un mero instrumento de canalización de ayudas públicas a terceros, sin aportar un valor añadido, realizando en realidad una actividad propia del Ministerio de tutela, pero al margen de los controles a los que está sometida una Administración pública. Se trata de una cantidad no despreciable, ya que los Presupuestos Generales del Estado para 2013 indican que el total de aportaciones de las fundaciones en concepto de «gastos por ayudas y otros» se eleva a 56.749.000 €. El 91 por 100 de estos gastos corresponden a 6 fundaciones: F. Prevención de Riesgos Laborales, F. Española de Ciencia y Tecnología (FECyT), F. Biodiversidad, F. Universidad.es, Fundación SEPI y Fundación ENRESA.

## e) Gestión económica y financiera

El artículo 46.3. de la Ley de Fundaciones declara que en materia presupuestaria, de contabilidad y auditoría de cuentas, las fundaciones se regirán por las disposiciones que les sean aplicables de la Ley General Presupuestaria.

Sin embargo, la peculiaridad de este tipo de entes es que, de conformidad con lo establecido en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, los presupuestos de las «Fundaciones del sector público estatal» tienen carácter estimativo.

Respecto a su régimen contable las fundaciones del sector público se han de someter al Real Decreto 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se adapta el Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos.

Su régimen de control de gestión es la auditoría, tal como aparece previsto en el artículo 167.3 de la Ley General Presupuestaria, que dispone que *«La auditoría de las cuentas anuales de las fundaciones del sector público estatal, además de la finalidad prevista en los apartados 1 y 2, verificará cuando así se determine en el plan anual de auditorías a que se refiere el artículo 165 de esta ley el cumplimiento de los fines fundacionales y de los principios a los que deberá ajustar su actividad en materia de selección de personal, contratación y disposición dineraria de fondos a favor de los beneficiarios cuando estos recursos provengan del sector público estatal. Asimismo, se extenderá a la verificación de la ejecución de los presupuestos de explotación y capital».*

Sin embargo, la diversidad de los sistemas de control obliga a un análisis pormenorizado para cada uno de los tipos de organismos, para lo que se toma como referencia el Plan Anual de Auditoría Pública de 2013 y la Rendición de Cuentas de 2011.

Así, por lo que respecta a las Fundaciones, estarán sujetas a auditoría privada así como a auditoría pública aquellas incluidas dentro del Plan Anual de Auditoría Pública (artículo 165 LGP). Se trata normalmente, de aquellas que no tengan obligación de auditarse por no superar los límites fijados en la correspondiente legislación.

Del total de fundaciones, que asciende en 2013 a 48, están sujetas a auditoría de cuentas y/o de cumplimiento 30 entidades, sometidas a auditoría privada 12 y del resto no se dispone de información o no son objeto de control. Además, la Fundación Colección Thyssen Bornemisza está sujeta a control del presupuesto de tesorería y déficit contable.

Resulta significativo que el Tribunal de Cuentas, en su informe de fiscalización de la Fundación Teatro Lírico, ejercicio 2006 (informe 853) de 22 de diciembre de 2009, señalase que los objetivos de la fiscalización fueron: 1) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la Fundación; 2) Comprobar las cuentas anuales de la Fundación para el ejercicio 2006; 3) Evaluar los sistemas y procedimientos de la fundación para efectuar el seguimiento, la gestión y el control

de las actividades realizadas; 4) Analizar si las actividades desarrolladas por la Fundación ajustan a su objeto fundacional y, en la medida de lo posible, la fiabilidad y suficiencia de la información elaborada por la Entidad, relativa al cumplimiento de los principios de eficacia, eficiencia y economía en su gestión.

Pero la efectividad de estos controles puede ser insatisfactoria, pues se desarrollan a posteriori, ya que el control por incumplimiento de normas reguladoras puede resultar tardío. Además, tampoco los perjudicados reales por la vulneración de los principios legales (en contratación de servicios y bienes, personal, ayudas) pueden hacer valer sus derechos, ya que el carácter revisor de la jurisdicción puede ser inoperante si no es mediante una indemnización de daños y perjuicios, pues en la mayoría de los casos será imposible restablecer la legalidad. Y, además, cabe recordar que las consecuencias de la violación de las normas o principios de la contratación pueden tener importantes consecuencias económicas para el Estado si se declara el incumplimiento de la normativa europea por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

A la vista de lo anterior debe plantearse si todas aquellas normas exigibles a la Administración pública destinadas a dar un efectivo cumplimiento a los principios de eficacia y economía son o no exigibles a las fundaciones del sector público.

Como se ha expuesto, es la normativa especial la encargada en cada caso de establecer cuáles son las normas y preceptos aplicables referentes a las fundaciones de iniciativa pública. Fuera de dichos textos legales, las fundaciones son entidades que se rigen por el Derecho privado, pero es cierto que en última instancia se trata de entidades dependientes de Administraciones públicas que manejan fondos públicos. En los primeros pasos de estas fundaciones y ante la ausencia de regulación, esto hizo que el Tribunal de Cuentas en el informe sobre la fiscalización de las fundaciones del sector público estatal constituidas por el Instituto de Salud Carlos III (EOCG, Serie A, núm. 260, 19 de mayo de 2006) señalara que si bien los principios de concurrencia y publicidad en la contratación no eran exigibles de forma directa a las fundaciones del sector público estatal por su legislación en los ejercicios fiscalizados (hasta el 2002), sí resulta exigible de forma indirecta por su pertenencia al sector público, como garantía última de los principios de eficiencia y economía exigibles de toda gestión del gasto público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.2 de la Constitución Española y en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Esto determina que, con carácter general, sea necesario que los principios de eficiencia y eficacia en la gestión del gasto sean para las fundaciones del sector público un criterio rector en su gestión diaria. De esta manera, las fundaciones deben tener en la normativa que se aplica a las AA.PP., y en tanto sea reflejo de dichos principios, un referente a la hora de fijar sus procedimientos, para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público.

## f) Gestión de personal

Con la creación y desarrollo de fundaciones públicas se ha producido una quiebra de la regulación común de empleados públicos que se requiere reconsiderar y, probablemente, cambiar íntegramente para adaptarla a una realidad de servicio público impensable a partir de la Ley de Fundaciones.

Muy especialmente, la posibilidad de que las fundaciones públicas seleccionen autónomamente su personal, e incluso fijen sus condiciones laborales y retributivas, no es coherente ni adecuada en un tipo de organización cuya financiación es mayoritariamente pública y en el que, además, la finalidad fundacional y buena parte de sus actividades son desarrolladas de acuerdo con instrucciones de patronatos formados por representantes ministeriales. Es decir, de actividades de facto muy cercanas y prácticamente identificadas con servicios públicos.

## g) Gestión patrimonial

La existencia de una dotación inicial y de un patrimonio fundacional propio es el elemento más característico y propio de las fundaciones, ya que su existencia supone una garantía de continuidad de la fundación y una primera fuente de recursos e ingresos. Por este motivo, y como regla general, los Estatutos

de las fundaciones indican que *«El patrimonio de la Fundación podrá estar constituido por toda clase de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valoración económica, radicados en cualquier lugar».*

La peculiaridad de este patrimonio es bien diferente del patrimonio de las Administraciones públicas, ya que el artículo 3.2 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas establece una definición clara que no admite dudas en cuanto a su ámbito de aplicación: *«El patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos».*

Los bienes que integran la dotación y el resto del patrimonio, así como sus frutos, rentas o productos, serán destinados a los fines de la fundación, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

Mayor complejidad presenta la afectación de bienes patrimoniales, que aparece regulada en el artículo 73 de la misma ley, en la que se dice que *«1. Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado podrán ser adscritos a los organismos públicos dependientes de aquella para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasará a integrarse en el dominio público».* A tal efecto, la Dirección General del Patrimonio del Estado verificará la aplicación de los bienes y derechos al fin para el que fueron adscritos, y podrá adoptar a estos efectos cuantas medidas sean necesarias.

A este respecto, algunos estatutos prevén de forma expresa el uso de bienes y derechos que les sean adscritos por las Administraciones fundadoras, como es el caso de la Fundación del Teatro Lírico, a la que en los estatutos fundacionales se le adscribe el Teatro Real y el Teatro de la Zarzuela.

De la misma forma, la desadscripción por incumplimiento de fines se lleva a cabo por un procedimiento similar, de modo que en el caso de que la fundación deje de ser necesaria para la consecución de sus fines se permite la reversión del patrimonio a la Administración.

La enajenación, onerosa o gratuita, así como el gravamen de los bienes y derechos que formen parte de la dotación, o estén directamente vinculados al cumplimiento de los fines fundacionales, requerirán la previa autorización del protectorado.

Los restantes actos de disposición de aquellos bienes y derechos deberán ser comunicados por el patronato al protectorado, el cual podría en su caso ejercer las acciones de responsabilidad que correspondan contra los patronos, cuando los acuerdos del patronato fueran lesivos para la fundación.

## B. PROPUESTAS

### a) Modificación de la regulación de las fundaciones del Sector Público

En la actualidad las fundaciones del Sector Público se encuentran reguladas en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (arts. 44 a 46), así como en su desarrollo reglamentario llevado a cabo por el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, de Fundaciones de competencia estatal. Sin embargo el gran desarrollo alcanzado por esta figura en los últimos años obliga a **diferenciar dos tipos básicos de fundaciones**, que se corresponden a una realidad diversa y que habría que tener en cuenta en una futura regulación.

1. Unas, creadas por la Administración para que desempeñen una **función instrumental para el ejercicio de sus funciones**. Eso quiere decir que en la práctica desarrollan unas funciones similares a las de otros órganos administrativos. En estos casos, la financiación procedente de entidades privadas es insuficiente, de modo que estas se financian prácticamente sólo mediante aportaciones del Estado. La aplicación de la Ley de fundaciones a este tipo de organismos resulta con frecuencia insuficiente.
2. Otras, **con fuerte presencia social**, incluida la financiación, y que desarrollan funciones claramente diferenciadas de las de los órganos administrativos. Este tipo se asemeja más a las previsiones de

la Ley de Fundaciones, aunque este mayor protagonismo social puede llevar al extremo opuesto, que la Administración se limite a financiar actuaciones ajenas, con lo que la capacidad de dirección estratégica se diluye y en la práctica el funcionamiento de estas fundaciones se asemeja a las de las entidades subvencionadas.

Aparte de la heterogeneidad de situaciones de hecho descritas, el contenido de la actual regulación de las Fundaciones, por lo que se refiere a la justificación, creación, funcionamiento y liquidación, es claramente insuficiente, tanto por su parquedad como por no ajustarse a la actividad que en la actualidad realizan un número significativo de fundaciones públicas. En concreto:

1. El amplio uso de esta figura por parte de las Administraciones Públicas. En la actualidad son 48, pero han llegado a ser incluso 61.
2. El ejercicio, por parte de alguna de ellas, de actividades de dudoso encaje en la Ley de Fundaciones y que pudieran desbordar las limitaciones impuestas en el art. 46.2 de la ley.
3. La importancia de la financiación pública, mayoritaria en un buen número de fundaciones públicas y la escasez de las aportaciones privadas o procedentes de su actividad comercial.
4. La falta de coherencia entre esta legislación, pensada básicamente para fundaciones privadas, y la Ley General Presupuestaria, que las considera como una parte del Sector Público Estatal y que, por lo tanto, las somete a las limitaciones y controles propios de entes de este tipo.

La Ley de Fundaciones vigente se elaboró y consideró como una norma de desarrollo de un derecho constitucional reconocido a los ciudadanos y no como un instrumento al servicio de las Administraciones públicas, que es en lo que en la práctica se han convertido las fundaciones públicas. Por lo tanto, el objetivo actual es cubrir el vacío normativo generado por una Ley de Fundaciones que ha resultado desbordada por una realidad mucho más compleja de lo previsto en aquel momento, y ello mediante una nueva regulación completa de las fundaciones del sector público.

La modificación normativa debería tener como efecto una **reconsideración general de los objetivos y las actividades de las fundaciones, ya que desaparecerían algunos elementos que han incentivado su constitución, sobre todo por extenderse a ellas el régimen de control propio de los entes del sector público. En todo caso, el contenido de esta modificación o nueva regulación incluiría, al menos, los siguientes aspectos:**

1. **Circunstancias y supuestos objetivos en los que procede la constitución de una fundación** del Sector Público estatal.
2. **Formalización de la constitución y de la asignación del protectorado a un Departamento.**
3. **Régimen de protectorado** y forma de ejercicio de control de oportunidad y eficacia por parte del Ministerio de tutela.
4. **Estructura presupuestaria común** para todas las fundaciones.
5. **Control económico-financiero** de la actividad de las fundaciones, mediante el sistema de control financiero permanente, que podrá ser flexibilizado para determinadas operaciones a propuesta de la IGAE, y ello con independencia de contar o no con un sistema de intervención delegada acreditada en la fundación.
6. **Régimen de selección de personal y aprobación y modificación de las RPT** o catálogo de puestos de trabajo.
7. **Régimen de contratación** de las fundaciones.
8. Desarrollo lo más detallado posible de las **facultades de las fundaciones y de la imposibilidad de que desempeñen potestades administrativas**, en especial, precisando la posibilidad de gestión de subvenciones con fondos públicos o cualquier otra que suponga la producción de actos administrativos.
9. Condiciones y forma **de disolución y liquidación** de las fundaciones públicas.

## b) Reordenación de las fundaciones del Sector Público

Tras la aplicación de los criterios objetivos citados a cada una de las 48 fundaciones del Sector Público estatal, la Subcomisión ha llevado cabo un primer proceso de evaluación, y ha concluido que existen determinadas situaciones y estructuras cuya actividad deberá ser revisada a partir de un plan de viabilidad y con vistas a formular una propuesta y plazos concretos de actuación. Considerado globalmente, este trabajo supondrá de hecho un proceso de reordenación general de todas las fundaciones públicas, que se llevará a cabo de forma gradual y tras considerar diferentes alternativas posibles.

Para la realización de este plan de reordenación se tendrán en cuenta los procedimientos iniciados y los efectos de operaciones similares llevadas a cabo a partir del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprobó el Plan de Reestructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional.

## 7. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO, EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL DEL ESTADO

La Subcomisión de Administración Institucional ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes, valorando los criterios que se han expuesto en los apartados anteriores y que deberían justificar la existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas.

Como resultado de este análisis, además de las propuestas de reordenación que figuran en los apartados anteriores, se formulan las siguientes propuestas:

1. Organismos autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente, que asume las funciones que tienen atribuidos:
  - Cría Caballar de las Fuerzas Armadas.
  - Consejo de la Juventud de España.
2. Organismos autónomos que se fusionan e integran en otros existentes, con fines más generales y que aportan mayor volumen de recursos y actividad:
  - Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo: se integra en el INTA.
  - Servicio Militar de Construcciones: se integra en el INVIED.
  - Instituto Nacional del Consumo: se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (ASEAN).
3. Organismo autónomo que asume las funciones y medios de un centro directivo adscrito hasta el momento a la organización ministerial:
  - Instituto de la Mujer: asume las funciones de la DG de Igualdad de Oportunidades.
4. Organismo respecto del que se procede a adecuar su configuración especial al régimen general vigente:
  - Obra Pía de los Santos Lugares.

5. Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social que se fusionan en una única entidad:
  - Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).
  - Instituto Social de la Marina (ISM).
  - Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).
6. Supresión de las entidades mancomunadas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
7. Consorcios que se suprimen:
  - Consorcio Solar Decathlon.
  - Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga.
  - Consorcio Instituto de Investigación sobre Cambio Climático de Zaragoza (I2C2).
  - Unificación de los 8 consorcios CIBER en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.
8. Fundaciones que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial, en otros entes públicos o en otras fundaciones:
  - F. Colegios Mayores MAEC-AECID: se integra en la Fundación EOI.
  - F. Iberoamericana para el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR): se extingue y liquida.
  - F. AENA: se integra con la F. Ferrocarriles Españoles, en la nueva Fundación del Transporte.
  - F. para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas, Universidad.es: se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos.
  - Fundación Taller Juan José: se extingue y liquida.
  - F. Centro Nacional del Vidrio: su gestión es asumida por la Fundación EOI, en los términos que se precisen.
  - F. Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO): se integra en ICEX.
  - F. Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información (CENATIC): se integra en el Ente Público Red.es.
  - F. Ciudad de la Energía (CIUDEN): se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades museísticas.
  - F. Española para la Innovación de la Artesanía: se integra en la Fundación EOI.
  - F. Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR): se extingue y liquida.
  - F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA): se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización ministerial.
  - F. ENRESA: se integra en la sociedad mercantil ENRESA.
9. Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas:
  - F. de Aeronáutica y Astronáutica Españolas.
  - F. Museo do Mar de Galicia.
  - F. Canaria Puertos de Las Palmas.
  - F. General de la UNED.

10. Fundación que cambia de Ministerio de adscripción y, en su caso, de protectorado:
  - F. Víctimas del Terrorismo: pasa al Ministerio del Interior.
11. Fundación que se convertiría en organismo público para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las comunidades autónomas tienen en la misma materia:
  - Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA).
12. Entidad pública que se suprime, integrándose sus medios en la organización ministerial, que asume las funciones públicas que pudieran desarrollar:
  - Gerencia del Sector de la Construcción Naval.
13. Sociedades mercantiles que se extinguen:
  - Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF).
  - Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Gomera.
  - Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Estaca, del Hierro.
  - Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA).
  - Sociedad Mercantil La Almoraima, S.A.
14. Organismos autónomos y agencias estatales que integran determinados servicios o actividades:
 

Organismos de formación:

  - Centro de Estudios Jurídicos (CEJ).
  - Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
  - Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
  - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO).

Organismos de investigación:

  - Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
  - Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT).
  - Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA).
  - Instituto de Estudios Oceanográficos (IEO).
  - Instituto Geológico y Minero de España (IGME).
  - Instituto de Salud Carlos III.
  - Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).



GOBIERNO  
DE ESPAÑA



COMISIÓN PARA LA REFORMA DE  
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS