REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
NIPO: 630-13-106-7 (línea)
Ministerio de la Presidencia
NIPO: 002-13-038-9 (línea)

REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

GOBIERNO DE ESPAÑA

CORA
COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ÍNDICE

Pág.

ÍNDICE 5

GLOSARIO 7

0. RESUMEN EJECUTIVO 9

1. La Administración pública española 12
2. La reforma de las administraciones públicas españolas 13
3. Resultados de la reforma 31

I. INTRODUCCIÓN. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA 33

1. Las razones de la reforma 35
2. La reforma de la administración en los países de nuestro entorno 35
3. La reforma en el contexto de la situación económica actual en España 39
4. El tamaño y la configuración de la Administración pública en España 40
5. Medidas de la reforma de la Administración Pública adoptadas a partir del año 2012 ... 48
6. Conclusión 56

II. LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 59

III. MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL 65

1. Implantación de un sistema de medición de la productividad y eficiencia 67
2. Modificación de la metodología de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado (gastos corrientes de bienes y servicios e inversiones reales) 69
3. Codificación del Derecho 70
4. La reforma de la normativa administrativa 72
5. Reforma de la Ley de Subvenciones 73
6. Anteproyecto de Ley Orgánica de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público 75
7. Anteproyecto de Ley de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable 77
8. Reestructuración del sector público empresarial y fundacional 79
9. Creación de la Central de Información 81
10. Medidas estratégicas en materia de empleo público 82
11. Oficina para la ejecución del proyecto de reforma de las Administraciones Públicas 86

IV. SUBCOMISIÓN DE DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS 87

1. Introducción. Situación actual general 89
2. Método de trabajo 92
3. Propuestas de carácter general u horizontal 93
4. Propuestas por ministerios 101

V. SUBCOMISIÓN DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA 139

1. Introducción. Situación actual general 141
2. Método de trabajo 145

ÍNDICE

3. Propuestas de carácter general 148
4. Grandes proyectos de simplificación 149
5. Administración electrónica 152
6. Apoyo a la empresa y a la inversión 157
7. Atención al ciudadano 160
8. Acuerdo de Consejo de Ministros de reducción de cargas administrativas y mejora de la regulación 163

VI. SUBCOMISIÓN DE GESTIÓN DE SERVICIOS Y MEDIOS COMUNES 165
1. Introducción. Situación general actual 167
2. Método de trabajo 168
3. Recursos humanos 169
4. Informática y administración electrónica. 171
5. Inmuebles 176
6. Tesorería 179
7. Centralización de contratos de servicios y suministros 182
8. Gestión centralizada de servicios de contratación 186
9. Convenios 189
10. Encomiendas de gestión 193
11. Notificaciones 195
12. Parque automovilístico 199
13. Edición e impresión 200
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 203

VII. SUBCOMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL 207
1. Introducción. 209
2. Método de trabajo 210
3. Área general de la administración institucional 212
4. Sector público administrativo 219
5. Sector público empresarial 231
6. Sector público fundacional 240
7. Reestructuración del sector público administrativo, empresarial y fundacional del Estado ... 250

GLOSARIO

— Administración General del Estado (AGE)
— Administraciones Públicas (AA.PP.)
— Agencia Española de Cooperación y Desarrollo (AECID)
— Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)
— Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado (AEBOE)
— Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)
— Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA)
— Banco de España (BdE)
— Boletín Oficial del Estado (BOE)
— Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF)
— Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO)
— Centro de Estudios Jurídicos (CEJ)
— Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO)
— Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)
— Centro Nacional de Referencia, de Aplicación de Tecnologías de la Información (CENATIC)
— Centros de Investigación Biomédica en Red (CIBER)
— Centros de Procesamientos de Datos (CPD)
— Ciudad de la Energía (CIUDEN)
— Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR)
— Comisión Europea (CE)
— Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales (CCFAIP)
— Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC)
— Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA)
— Comisiones Obreras (CC.OO.)
— Comunidades Autónomas (CC.AA.)
— Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
— Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)
— Curriculum Vitae Normalizado (CVN)
— Chief Information Officer (CIO)
— Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)
— Dirección electrónica habilitada (DEH)
— Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE)
— Empresa Nacional de Residuos Radioactivos (ENRESA)
— Encuesta de Población Activa (EPA)
— Entidades Locales (EE.LL.)
— Escuela de Organización Industrial (EOI)
— Estatuto básico del empleado público (EBEP)
— Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre (FNMT)
— Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado (FEDECA)
— Federaciones Deportivas españolas (FF.DD.EE.)
— Federaciones Deportivas autónomicas (FF.DD.AA.)
— Fundación Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)
— Fundación Desarrollo de la Formación en las zonas mineras del carbón (FUNDESFOR)
— Fundación Iberoamericana por el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR)
— Fundación Observatorio Español de Acuicultura (OESA)
— Historia Clínica Digital (HCD)
— Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC)
— Instituto de Estudios Fiscales (IEF)
— Institutos de Estudios Oceanográficos (IEO)

— Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa (INVIED)
— Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX)
— Instituto Geológico y Minero de España (IGME)
— Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
— Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)
— Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)
— Instituto Nacional de Técnica Espacial (INTA)
— Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)
— Instituto Social de la Marina (ISM)
— Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)
— Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVESPE)
— Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i)
— Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF)
— Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAPPAC)
— Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA)
— Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)
— Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO)
— Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP)
— Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (MSSI)
— Nuevo Expediente Judicial Electrónico (NEJE)
— Número de Identificación Fiscal (NIF)
— Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
— Parque Móvil del Estado (PME)
— Pequeña y Mediana Empresa (PYME)
— Período Medio de Pago a Proveedores (PMP)
— Plan de Racionalización del Patrimonio Inmobiliario Estatal (PRPIE)
— Plataforma de contratación del Estado (PLACE)
— Plataforma de Intermediación de Datos (PID)
— Producto Interés Bruto (PIB)
— Programa Nacional de Reformas (PNR)
— Punto de Acceso General (PAG)
— Registro de Contratos del Sector Público (RCSP)
— Registro Electrónico de Apoderamientos (REA)
— Registro oficial de licitadores y empresas clasificadas (ROLECE)
— Secretaría General del Tesoro y Política Financiera (SGTyPF)
— Seguridad Social (SS)
— Servicio de notificaciones telemáticas seguras (NOTES)
— Servicio Público de Empleo (SEPE)
— Sistema de Aplicaciones y Redes para la Información (SARA)
— Sistema Nacional de Salud (SNS)
— Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)
— Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF)
— Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión S.A. (PROERSA)
— Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC)
— Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)
— Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)
— Unión Europea (UE)
— Unión General deTrabajadores (UGT)
— Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

0

Resumen ejecutivo

0. RESUMEN EJECUTIVO

Hace ahora un año y medio, el Gobierno ha puesto en marcha un ambicioso proyecto reformista encaminado a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento y crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles.

La reforma laboral, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la reestructuración del sistema financiero junto a otras muchas medidas que están en vías de implantación, como la Ley de Emprendedores o la reforma de nuestro sistema educativo, por poner algunos ejemplos importantes, representan transformaciones sin precedentes en cada una de sus respectivas áreas de actuación.

La creación de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) sigue esa ambiciosa senda reformista, para acometer la radiografía más minuciosa que se ha hecho de nuestro sector público en las últimas décadas.

El informe parte de la experiencia y conocimientos acumulados en la Administración y la Función Pública. En los últimos 35 años, han dado un salto de gigante a la excelencia, representando en muchas materias, un modelo a imitar para otros países. Desde la dificultad en que se encuentra nuestro país, se puede afirmar sin reservas que España tiene una buena administración.

Pero también existen ineficiencias y redundancias competenciales que deben corregirse. Una economía competitiva exige unas AA.PP. modernas, transparentes y ágiles. Necesita un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios. Volcado al servicio de ciudadanos y empresas, y equiparable a los sistemas más eficaces de nuestro entorno.

Sobre estas premisas se creó la CORA. El proyecto iniciado con ella no culmina con la presentación de su Informe sino que abre un proceso de actuaciones a ejecutar, con plazos marcados, para simplificar los procedimientos adaptando nuevas tecnologías, para reducir cargas administrativas a los ciudadanos y empresas o para evitar solapamientos y duplicidades con otras Administraciones. La CORA organizó su tarea a través de la creación de las Subcomisiones de Duplicidades, Simplificación, Gestión de Servicios y Medios Comunes, y Administración Institucional. Junto a unas medidas de carácter horizontal, el informe recoge las propuestas de cada una de ellas.

La CORA ha desarrollado sus trabajos en colaboración con la sociedad. Se constituyó un **Consejo Asesor** en el que estuvieron representados el Defensor del Pueblo, las organizaciones empresariales y representativas de empleados públicos (CC.OO., UGT, CSIF, FEDECA, CEOE-CEPYME), el Consejo de Consumidores y Usuarios, la Asociación de Trabajadores Autónomos, el Instituto de Empresa Familiar, el Consejo Superior de Cámaras de Comercio y la Asociación Española de Empresas de Consultoría, cuyas valiosas aportaciones han servido para elaborar numerosas propuestas. Asimismo, **se abrió un buzón de participación ciudadana a través del cual se han recibido 2.239 sugerencias** en materia de duplicidades y simplificación administrativa, que igualmente se han mostrado muy útiles para detectar materias susceptibles de mejora.

Plantea en su informe un total de **217** propuestas de medidas de las que **139 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE)**. De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA. y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales.

Como se ha indicado, la labor de la CORA se inserta en un proceso de reforma de las AA.PP., cuyas líneas principales se exponen a continuación, tras ofrecer unos datos sobre el tamaño y la estructura del sector público español.

1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Cualquier proceso de reforma debe comenzar con el análisis de la verdadera dimensión del sector público español y de la estructura del mismo.

El indicador más utilizado para medir el peso de las AA.PP. en la economía es el **nivel de gasto no financiero sobre el Producto Interior Bruto (PIB).** Utilizando este indicador, España se ha mantenido muy por debajo de la media de la Unión Europea.

Con datos de la Comisión Europea de 2012, España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje de PIB (43,4%), frente a un 49,9% de media en la eurozona, y a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) o Italia (50,7%).

No obstante, el aumento del gasto público ha sido particularmente intenso en los últimos años. **Entre 2005 y 2011 el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,8 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4% en 2005 al 45,2 en 2011.**

La evolución de los ingresos públicos en España y en la zona euro entre 1995 y 2013 en porcentaje del PIB, según datos de la Comisión Europea, muestra una fuerte caída de los ingresos públicos en España, de modo que en 2012 el nivel de ingresos públicos se situó en el 36,4% del PIB, casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la media de la zona euro, **siendo el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, solo por detrás de Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%).**

El tamaño de la Administración española en términos de empleados públicos experimentó en los últimos 10 años un fuerte crecimiento, siendo llamativo que, desde el comienzo de la crisis, entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2011, el empleo público se incrementó en 288.700 empleados, según datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). Sin embargo, **desde el tercer trimestre de 2011 hasta el primer trimestre de 2013, se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores. En este periodo, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha disminuido la ocupación en el sector privado.**

En consecuencia, analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país, se puede concluir que el **sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea.**

Si atendemos a la estructura del gasto, desde el punto de vista funcional, con datos extraídos de los Presupuestos de las AA.PP. para el ejercicio 2012, **el gasto social y en servicios públicos básicos representó el 65,92% del gasto público y cerca del 30% del PIB, sin contar los intereses de la Deuda. Y en cuanto al personal, en la AGE y las CC.AA. sólo el 25% de los empleados públicos se encuentran en las estructuras puramente administrativas, estando el resto dedicados a servicios de sanidad, educación, seguridad, defensa o justicia.**

Respecto a su distribución territorial, casi la mitad del gasto público está gestionado por las CC.AA. y las EE. LL. Según los últimos datos disponibles de la OCDE, comparables con los de otros países de estructura descentralizada, la estructura de gastos en 2011 fue la siguiente: Gobierno central: 21,6%; Gobierno regional: 34,3%; Gobierno local: 12,3%; y Seguridad Social: 31,9%.

El proceso de descentralización ha producido un cambio en la distribución de los empleados públicos entre las Administraciones. De acuerdo con los datos del Registro Central de Personal, **entre 1982 y 2012 los empleados de la Administración General del Estado (AGE) se han reducido a cerca de la cuarta parte; los de las CC.AA., prácticamente inexistentes en 1982, se han multiplicado por 30 y los de las EE.LL. se han multiplicado casi por 4.**

La **descentralización tanto del gasto como del empleo público que ha acompañado a la atribución de competencias** se ha producido de forma acelerada y ello se ha visto acompañado por un crecimiento muy rápido de ambos en los Entes Territoriales. En muchos casos dicho crecimiento ha respondido a la creación de estructuras administrativas en áreas cubiertas por la AGE, lo que ha generado actuaciones redundantes en otras AA.PP.

España es, por tanto, uno de los países con mayor grado de descentralización de gasto de la OCDE.

Por todo ello, cualquier reforma administrativa debe extenderse a las CC.AA. y las EE.LL.

2. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

Desde sus primeras actuaciones en diciembre de 2011, la reforma de las AA.PP. emprendida por el Gobierno de la Nación se inspira en los siguientes principios:

A. DISCIPLINA PRESUPUESTARIA Y TRANSPARENCIA PÚBLICA

La nueva **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, primera reforma adoptada por el Gobierno durante su mandato, constituye el marco de referencia para la consolidación presupuestaria de todas las AA.PP.

Las **novedades fundamentales** que presenta la Ley son su **aplicación al conjunto de las AA.PP.**, la **mejora en la transparencia a todos los niveles de las Administraciones** y la **capacidad de control en la ejecución presupuestaria** sustentada en nuevos instrumentos y medidas preventivas y correctivas.

La nueva ley se convierte en un texto único para todas la AA.PP. En el mismo se establece que mantendrán una situación de **equilibrio estructural, permitiéndose un déficit estructural de hasta el 0,4 por ciento del PIB** cuando se lleven a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo. Los buenos resultados de consolidación fiscal alcanzados por todas las AA.PP. en 2012 han sido posibles gracias a la aplicación de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Con la Ley no solo se pretende reforzar la idea de estabilidad para todas las AA.PP. en un momento coyuntural, sino con carácter permanente. Por ello, se han previsto **medidas automáticas de prevención**, inexistentes en la anterior legislación, y **medidas de corrección** para los supuestos de incumplimiento, que van desde multas hasta el envío de delegaciones a la Administración incumplidora.

Las AA.PP. registraron un **déficit en 2012, en términos de Contabilidad Nacional, sin incluir los recursos transferidos a las entidades de crédito en el marco de la reestructuración bancaria, equivalente al 6,98% del PIB, frente al déficit del 8,96% del PIB registrado en 2011**, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad.

Si se descuentan los gastos ligados a la reestructuración bancaria, la Administración Central redujo en ese año 1 punto porcentual (p.p.) del PIB su déficit hasta situarlo en el 4,1%.

Las CC.AA. situaron su déficit en 2012 en el 1,76% del PIB. **Las Corporaciones Locales** (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) **redujeron el déficit en 0,3 p.p. en 2012 situándose este en el 0,15% del PIB** y cumpliendo ampliamente con el objetivo del 0,3% del PIB fijado.

Centrándonos en el ámbito autonómico, **en 2012 todas las Comunidades presentaron sus planes económico-financieros de reequilibrio para el periodo 2012-2014**, con medidas de aumento de los ingresos y reducción del gasto, para cumplir con la senda de estabilidad presupuestaria fijada.

El ahorro asciende a 12.468 millones de euros. **Con estas medidas de consolidación fiscal, el déficit se ha reducido del 3,31% del PIB registrado en 2011 al 1,76% en 2012.**

Por su parte, las Corporaciones Locales cumplieron sobradamente con el objetivo de déficit fijado en 2012 (0,3% del PIB), ya que lograron reducir el déficit hasta el 0,15% del PIB. En la consecución de este

resultado han tenido un papel clave los 2.700 planes de ajuste que presentaron las EE.LL. que se adhirieron al Plan de Pago a Proveedores. **Las medidas adoptadas por las EE. LL. han supuesto, respecto de 2011, un incremento de ingresos de 1.108 millones de euros y una reducción de gastos de 1.466 millones de euros.**

Paralelamente, se ha procedido a una **reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional** en todos los niveles de la Administración, que en el caso de las CC.AA. se ha traducido en:

— Racionalización del número de entidades públicas instrumentales en las CC.AA.
— Reducción del personal del sector público empresarial y fundacional autonómico.

En las CC.AA., a fecha 1 de enero de 2013, se han materializado 383 bajas y 75 altas, y 227 entidades están en la fase inmediatamente anterior a su extinción, lo que supone un cumplimiento del compromiso inicialmente previsto (535 entidades netas frente a un compromiso de 515). Se va a continuar con la ejecución del Plan. Se ha ampliado la reducción neta de entidades en 193, hasta llegar a un total de 708 bajas en términos netos.

Adicionalmente, el **proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno,** prevé un triple alcance: **incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública**, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; **reconoce y garantiza el acceso a la información** –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo–; y **establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos** así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

Ya se están realizando esfuerzos muy significativos para incrementar la transparencia en las cuentas públicas, en particular mediante la **mejora de la calidad estadística de las cifras presupuestarias de las Administraciones territoriales**, tanto CC.AA. como EE.LL. La novedad más significativa es que, **por primera vez, en 2013 se dispone de datos mensuales de ejecución presupuestaria de todas las AA.PP. en términos de Contabilidad Nacional (a excepción de las Corporaciones Locales que se publican trimestralmente)**, lo que facilita el control de las cuentas públicas en todos los niveles de la Administración.

El Gobierno ha iniciado los trámites para la creación de una **Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal**, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de la Administración, realizará una **evaluación continua del ciclo presupuestario, de la deuda pública y de las previsiones macroeconómicas**, y **analizará el desarrollo y la ejecución de las políticas fiscales**, **con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos**.

Dentro de este proceso, la CORA considera necesaria la **creación de una Central de Información**, que termine con la dispersión existente en las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica y con los diferentes criterios aplicados a la hora de dar y ofrecer los datos. Esta central estará alojada en el portal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (www.minhap.gob.es) y se alimentará de los contenidos que aportarán los responsables de los datos, para lo cual se llevará a cabo la homogeneización de los criterios de publicación y se establecerá un sistema de gobernanza que permita el mantenimiento permanentemente actualizado y completo de los contenidos de la central. La creación de la central supondrá **una reducción de los tiempos de búsqueda, mejorará la cantidad y calidad de la información económica, presupuestaria, financiera y estadística del Departamento, aumentará la interoperabilidad y reutilización de la misma y evitará la duplicidad de las publicaciones.** Todo ello generará mayor **transparencia y confianza en la información** económico-financiera de las Administraciones.

B. RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. SUPRESIÓN DE ÓRGANOS Y ENTIDADES DUPLICADAS, INEFICIENTES O NO SOSTENIBLES

a) Eliminación de duplicidades con las CC.AA.

La configuración del Estado autonómico presenta indudables ventajas, comunes a cualquier Estado compuesto. Entraña la existencia de una Administración Pública más cercana a los ciudadanos, lo que, combinado con el principio de solidaridad recogido en nuestra Constitución, permite a los españoles acceder a los servicios públicos esenciales en condiciones de igualdad en todo el territorio.

Sin embargo, la especial configuración del régimen autonómico español hace que surjan duplicidades e ineficiencias, que impiden que se haga plenamente efectivo el principio «una Administración, una competencia».

Las CC.AA. pueden ganar en eficiencia ejerciendo sus facultades de auto organización, que les permiten tomar decisiones de reducción o eliminación de dependencias y órganos administrativos. Así lo hemos visto en los últimos tiempos, en los que algunas CC.AA. (y así se recomienda en el informe) han planteado la supresión de entidades o la reducción del tamaño de algunas, incluso de especial relevancia institucional, como las Asambleas Legislativas o los Defensores del Pueblo.

Pero también desde el Estado se puede contribuir a la mejora de la eficiencia en el ejercicio de las competencias autonómicas. **Las propuestas que se enumeran van en esa dirección, y parten siempre de la misma premisa: poder seguir prestando el mismo servicio, con igual o mejor calidad, a menor coste**. Por ello, cuando se sugiere la posible eliminación de un órgano en concreto, se parte de la estructura que actualmente tiene y el gasto en el que incurre, de modo que si éstos se redujeran de modo importante, podría alcanzarse el mismo objetivo por otra vía.

En el ámbito de la Subcomisión de Duplicidades de la CORA se han planteado **118 medidas, de las que 7 tienen carácter horizontal y 111 carácter sectorial, dirigidas a la consecución del principio «una Administración, una competencia»**.

Se refuerzan los mecanismos de **planificación conjunta** o de **gestión integrada** en aquellos ámbitos en los que, pese a no detectarse la existencia de duplicidades en sentido estricto, concurren competencias sectoriales y territoriales.

También se prevé la **conexión de las bases de datos y los registros públicos estatales y autonómicos en distintos ámbitos**, de especial relevancia para, por un lado, disponer del título habilitante en todo el territorio nacional para desempeñar una actividad; por otro, para conocer la totalidad de actuaciones públicas en cada sector (prestaciones asistenciales, subvenciones, ayudas a la actividad empresarial…); y por último, para asegurar el adecuado conocimiento que deben tener las autoridades de los expedientes tramitados en otros ámbitos, de especial importancia en el judicial.

Tras analizar el coste que determinados servicios o actividades implican para la Administración autonómica y estudiar la posibilidad de que aquellos sean prestados por un órgano estatal, con igual o mejor calidad, se plantea, que por parte de **órganos estatales**, se **asuman funciones realizadas por órganos autonómicos**. Este es el caso de las competencias atribuidas a los Tribunales de Cuentas, Agencias de Protección de Datos, Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, agencias de evaluación del ámbito universitario, agencias autonómicas de la energía, agencias de meteorología, órganos de inspección de aeropuertos, institutos de opinión, institutos o servicios cartográficos, órganos de defensa de la competencia, entre otros.

Asimismo, otras medidas pretenden mejorar la eficacia y eficiencia mediante la **compartición de medios entre las distintas Administraciones, que van desde las oficinas en el exterior hasta la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o de gestión de centros educativos.** En

este sentido, revisten especial importancia las reformas en materia de **contratación pública**, en la medida en que, además de incrementar la eficiencia, suponen una importante mejora del servicio que se presta a los ciudadanos y a las empresas.

Por otra parte, aunque su impacto económico no es excesivo, se plantea la conveniencia de **analizar los Observatorios existentes**, evitando su proliferación con la finalidad de mejorar su funcionamiento y la calidad de sus trabajos. En el informe ya se recomienda la supresión de 90 observatorios en diferentes ámbitos, por su redundancia con otros.

La mejora de la coordinación entre las diferentes AA.PP. tiene un evidente efecto sobre los ciudadanos, en la medida en que conlleva una **mejora de los servicios prestados a los ciudadanos**. Para dar continuidad al análisis realizado por la CORA se elaborará un **Manual de racionalización y eliminación de duplicidades, que permita seguir suprimiéndolas y prevenir su aparición en el futuro.**

b) Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado

Desde el inicio de la legislatura, el Gobierno ha adoptado numerosas decisiones dirigidas a racionalizar el sector público institucional, empresarial y fundacional, reformando el régimen legal aplicable a los directivos de empresas y organismos públicos y adoptando planes de reducción de entidades.

La reciente Ley 3/2013, de 4, de junio, de creación de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, comporta la supresión de ocho organismos reguladores**, ganando en eficiencia y en seguridad jurídica para los agentes económicos.

La disposición adicional octava del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (tramitado posteriormente, y aprobado como Ley 3/2012), de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, limitó la **indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección** en directivos de entidades del sector público estatal; prohibió su cobro para los directivos que fuesen empleados públicos y pudiesen retornar a su función anterior tras su cese; y determinó la **estructura retributiva** a fijar en los contratos de directivos de sociedades mercantiles estatales (distinguiendo entre una retribución básica y una retribución complementaria –complemento de puesto y complemento variable–).

El Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, reguló el **régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial** y otras entidades del sector público estatal, limitó el **número máximo de miembros del consejo de administración u órgano superior de gobierno de cada entidad**, su estructura organizativa (número máximo y mínimo de directivos) y las cuantías máximas de la retribución de directivos.

Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 se aprobó el **Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector público Empresarial y Fundacional Estatal, que entre disoluciones, fusiones, desinversiones y liquidaciones afecta a 86 sociedades y fundaciones públicas.**

La CORA, a través de su Subcomisión de Administración Institucional, ha situado esta materia como uno de los ejes fundamentales de la reforma.

En primer lugar, para dotar de la máxima claridad y coherencia al marco normativo que regula la organización del sector público en España, la CORA considera precisa la aprobación de una **nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas**, con el fin de disponer de un texto completo y codificado de la organización administrativa.

La parte de la nueva ley dedicada a la **Administración Institucional**, fijará los **criterios identificativos de cada tipo de ente,** su sistema de **control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal**. También se preverá, para aunar esfuerzos, que diferentes AA.PP. puedan estar representadas en una misma entidad. **La creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública deberá ir acompañada de una justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicida-**

des, y los medios humanos, materiales y financieros de que va a disponer para desempeñar su función, lo que será evaluado periódicamente, de modo que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción.

Con el fin de que la tipología de organismos públicos existentes sea clara y precisa, esta propuesta 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 impulsará un marco básico pero común**, que ordene la dispersión y heterogeneidad existente en la actualidad.

Asimismo, para hacer efectivo el cumplimiento del artículo 11 de la LRJAPPAC, en el sentido de impedir la creación de nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos, **los datos contenidos en el Inventario de Entes Dependientes de las CC.AA. deberán integrarse en el INVESPE, registro estatal de entidades.** Así, **antes de que cualquier Administración Pública cree una nueva entidad deberá comprobarse la ausencia de duplicidades con otras**.

Al margen de esta modificación normativa, la CORA ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la AGE, **valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su 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, se han planteado las siguientes medidas en el ámbito de la AGE:

- **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 y Consejo de la Juventud de España.
- **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); e Instituto Nacional del Consumo (se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición).
- **Organismo autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo** adscrito hasta el momento a la organización ministerial. Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades.
- **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) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).
- **Supresión de las Entidades mancomunadas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales**.
- **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 Centros de Investigación Biomédica en Red (CIBER) en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.
- **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); F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA), se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización empresarial; y F. ENRESA, se integra en la sociedad mercantil ENRESA.

- **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 y F. General de la UNED.
- **Fundación que cambia de Ministerio de adscripción** y, en su caso, de protectorado: F. Víctimas del Terrorismo pasa al Ministerio del Interior.
- **Fundación que se convertiría en organismo público** para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CC.AA. tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA).
- **Entidad pública que se suprime, integrándose sus medios en la organización ministerial,** que asume las funciones públicas que pudiera desarrollar: Gerencia del Sector de la Construcción Naval.
- **Sociedades mercantiles que se extinguen**. Además de las afectadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros referido anteriormente, se plantea la extinción de la Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF); la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Gomera, la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Estaca, del Hierro; Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA); y la Sociedad Mercantil La Almoraima, S.A.
- **Organismos autónomos y agencias estatales que integran sus servicios comunes**:

  i. **Actividades formativas:** Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO).
  ii. **Actividades 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; e Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).

c) Reforma local

Con el **anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local** se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de «competencias impropias» a criterios de eficiencia, lo que **supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015**. Las medidas previstas son:

- Se **clarifican por primera vez las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias**, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Se establece un **período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación**, que serán exclusivas de las CC.AA., con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.
- Las mancomunidades y EE.LL. menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.

- Se **refuerza el papel de los Interventores municipales** como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Se favorece la iniciativa económica al **limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica**.
- **El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado** según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.
- Se **reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio**.

C. MEJORA DE LA EFICIENCIA DE LAS AA.PP.

a) Medidas de empleo público.

Junto a las medidas coyunturales de carácter urgente para reducir el gasto en el sector público adoptadas en 2012, el Gobierno ha aprobado **otras de carácter estructural**, contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos-ley 3/2012 y 20/2012, y que son similares a las que, en otros países, se identifican como esenciales en el proceso de reforma administrativa. Entre éstas destacan por su importancia:

- La **congelación de las Ofertas de Empleo Público** para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada a determinados ámbitos, como la prevención del fraude y determinados servicios.
- Habilitación legal del despido por **causas económicas, técnicas, organizativas o de producción** en el ámbito de la Administración Pública, para el personal no funcionario.
- **Reducción de días de asuntos particulares** y supresión de días adicionales a los días de libre disposición.
- **Modificación de las condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal**.
- **Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria**, elevándola de los 65 a los 67 años. La Ley introdujo un período transitorio de 14 años para la aplicación progresiva de esta medida.
- Extensión mínima de la **jornada laboral del sector público a 37,5 horas semanales**.
- **Medidas de empleo público sectoriales**.
- **Plan de reducción del absentismo**.
- **Modificación del régimen de incompatibilidades**.
- **Modificación del régimen de permisos sindicales**.

Además de las medidas señaladas en párrafos anteriores la Secretaría de Estado de AA.PP. está ultimando el diseño de las actuaciones que harán posible **desarrollar estrategias de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público.**
Las más relevantes, que se describen en el informe de la CORA, se concretan en: **Determinación del régimen jurídico del personal** que participa en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de diferenciar el personal laboral del funcionario; **elaboración de catálogos de cuerpos de personal** que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica, previendo para el resto medidas de promoción horizontal; **reconsideración del personal eventual**, de modo que se concilie el carácter discrecional del nombramiento con el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia y capacitación profesional, así como homologación del número de eventuales en unidades equiparables; diseño de herramientas **de medición de cargas**

de trabajo que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos y establecimiento con carácter general de **mecanismos para la evaluación del desempeño**; articulación de mayores mecanismos de **movilidad interna y movilidad interadministrativa** para un uso lo más eficiente posible de los recursos de los que dispone cada Administración, canalizando hacia los sectores deficitarios parte de los efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios, afectando también a las distintas Administraciones Territoriales.

b) Implantación del sistema de medición de la eficiencia

La CORA propone que estos sistemas, que ya existen y se aplican en determinadas unidades de la AGE, se generalicen de modo que permitan medir la carga de trabajo en las unidades administrativas, calcular el tiempo medio de tramitación de los expedientes, evaluar la productividad de cada unidad y compararla con las homogéneas, lo que posibilitará reasignar recursos y ajustar las retribuciones. Con ello, además, se podrá **corregir la demora con la que se resuelven los procedimientos** en las unidades tramitadoras.

Se podrá publicar en las páginas web de los organismos el tiempo de tramitación de los procedimientos con mayor incidencia en los ciudadanos, así como las variaciones en el mismo.

c) Nuevo procedimiento de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado

La búsqueda de una mejor asignación de los recursos presupuestarios para gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales, ha llevado a la CORA a recomendar introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos de los capítulos 2 y 6 medidas para potenciar que aquellas **actividades de naturaleza homogénea** que gestionan los diferentes Departamentos **se presupuesten con los estándares más eficientes** que se deduzcan, bien de las mejoras prácticas observadas o de un análisis teórico que optimice la obtención de valor por los recursos económicos utilizados. Se tratará de **introducir criterios analíticos que permitan juzgar si la cantidad que se propone presupuestar para un gasto concreto (energía, limpieza, suministros, etc.) es la que se correspondería con una gestión óptima del servicio o suministro (superficie, número de empleados, etc.)**, de modo que ya no se fije el presupuesto en función de lo ejecutado el año anterior y la restricción adicional que proceda, sino en función de lo que realmente se necesite gastar en cada partida.

d) Ley de Impulso de la Factura Electrónica y creación del Registro Contable

La Ley será aplicable a todas las Administraciones, incluidas las entidades institucionales, CC.AA. y EE.LL., e incluye actuaciones dirigidas a los proveedores y a las AA.PP.

Con este proyecto se pretende **agilizar los procedimientos de pago al proveedor** mediante el **uso de la factura electrónica** en el sector público y también en el sector privado, profundizando en las iniciativas europeas en este sentido. Se implantará la obligación de **presentación en un registro administrativo de las facturas expedidas por los proveedores a cualquier Administración Pública** y se creará **un punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas** y se tramiten electrónicamente.

Con ello se **tendrá certeza de las facturas pendientes de pago existentes, se mejorarán los controles a los efectos de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad** financiera y se efectuará un **seguimiento de los períodos medios de pago a los efectos del cumplimiento de la legislación de lucha contra la morosidad de las Administraciones.**

e) Gestión de servicios y medios comunes

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 redunda 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:

— **Medios informáticos.** Las medidas propuestas en este ámbito se centran en una **racionalización de las actuales estructuras organizativas** en el ámbito TIC de la AGE, tanto **desde el punto de vista de los recursos como de la gobernanza. Con la consolidación de infraestructuras y servicios comunes** se pretende hacer una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos, así como ofrecer mayores niveles de calidad en los servicios prestados. **La estandarización** será clave en la propuesta para incentivar la compartición y **reutilización de las infraestructuras y servicios sectoriales**, que permanecerán al margen de la citada consolidación. La consolidación planteada sólo será viable en un nuevo marco organizativo, en el que se crea la figura del Chief Information Officer (CIO) de la AGE como máximo responsable de ese proceso. **El CIO elaborará la estrategia TIC de la AGE con la colaboración de un Consejo Rector, en un entorno constituido por la nueva Agencia TIC.**

— **Inmuebles.** La gestión inmobiliaria del Estado al inicio de 2012 tenía **ineficiencias** tales como **falta de información** precisa y actualizada del número de **inmuebles, elevada dispersión de sedes** administrativas, **elevados costes de arrendamientos**, **reducidos niveles de ocupación** y parte de patrimonio sin utilizar.

  Un órgano interministerial coordinado por la Dirección General de Patrimonio ha diseñado medidas de subsanación, algunas de las cuales ya están en vigor, relativas a la **identificación de la totalidad de los inmuebles** de la AGE, la reducción del gasto en los arrendamientos, la optimización de la ocupación de espacios, el incremento de ingresos públicos y la construcción de equipamientos autofinanciables a corto plazo.

— **Tesorería.** Se han examinado las gestiones en relación con los gastos e ingresos de tesorería de los organismos públicos con la finalidad de lograr una reducción de gastos y, a la vez, una optimización de los ingresos.

  Se han identificado áreas de mejora tales como la centralización del pago de nóminas y de las cuentas de tesorería, la mejora de los mecanismos de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios, una mejor adaptación del calendario de ingresos al de pagos de la AGE y la mejora de la gestión de los saldos tesoreros.

— **Contratación.** Mediante los trabajos de CORA se ha emprendido un proceso de reforma de la contratación de suministros y servicios de los distintos departamentos ministeriales, que pretende mejorar **las ineficacias detectadas tales como la existencia de gran número de órganos de contratación, escasas compras centralizadas, diversidad de los métodos de gestión así como de los niveles de calidad de los productos suministrados y, en general, ausencia de unidad de criterio**.

La CORA ha **elaborado medidas de corrección** que se concretan en: el **establecimiento de una dirección centralizada, la reducción del número de órganos de contratación y la homogeneización de los niveles de calidad**.

— **Notificaciones.** Conviven en la actualidad notificaciones postales y electrónicas. El coste para la AGE es notablemente superior en las de soporte papel. Diversas normas desde el año 2007 han ido cubriendo la posibilidad de establecer un **marco de relación por medios electrónicos entre la Administración y los ciudadanos.** Por ello se propone, con el objetivo de reducir costes y agilizar la tramitación garantizando la seguridad del proceso, que se **extienda gradualmente la notificación electrónica en todos los centros de la AGE**, utilizando al efecto la Dirección Electrónica habilitada o la red electrónica de los centros para las notificaciones por correspondencia.

Respecto a aquellas comunicaciones o notificaciones que tengan que realizarse en soporte papel, se propone **la utilización de centros de impresión y ensobrado compartidos**.

— **Parques Móviles de los Departamentos.** Se ha tenido en consideración el número de vehículos asignados a diversos Departamentos ministeriales, exceptuando los de las Fuerzas Armadas y los vehículos de representación, estos últimos adscritos al **Parque Móvil del Estado**. Si bien este último organismo ha efectuado recientemente un **proceso de reestructuración** que ha supuesto ya considerables ahorros, lo que supuso uno de los primeros trabajos de la CORA, no ha sido el caso en el resto de los Departamentos. Se propone por la Comisión **determinar** qué **vehículos son prescindibles por falta de uso o por su estado de conservación, centralizar el control** de la gestión en las Subsecretarías de los Departamentos, la **contratación de seguros colectivos** e implantación de instrucciones de uso relativos a utilización de tarjetas de carburante, contratación conjunta de mantenimiento, reparaciones, etc.

— **Imprentas.** Se observa la **falta de una gestión global y unificada** de los medios de impresión disponibles en la AGE así como la necesidad de mantenimiento de centros de edición e impresión no actualizados con el consiguiente gasto que ello produce. 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, y aquéllos que, aun teniéndolos, resultan insuficientes u obsoletos, se ven obligados a acudir a la contratación externa para la satisfacción de sus necesidades de edición e impresión.

En consecuencia, se considera conveniente emprender acciones encaminadas a una **racionalización de estos servicios**, que se adoptarían en un primer momento a nivel departamental mediante la identificación de sus necesidades, capacidades y costes y procediendo a la **supresión de todos aquellos medios obsoletos o innecesarios, potenciando el empleo de las grandes imprentas de la AGE, especialmente la del BOE** y designando a la Junta de Coordinación de Publicaciones Oficiales como gestor encargado de la edición del programa editorial de la AGE y de la autorización de la contratación externa de trabajos de edición e impresión. Posteriormente, tras las adaptaciones oportunas, se designaría al BOE como imprenta encargada de la edición e impresión del Programa Editorial de la AGE y otros grandes trabajos que no puedan acometer los distintos ministerios y organismos con medios propios.

— **Medios aéreos y marítimos**. Actualmente la acción aérea y marítima del Estado se encuentra diversificada en diferentes organismos de la AGE como son el Servicio de Vigilancia Aduanera, servicios contra incendios, SASEMAR, Guardia Civil, buques científicos, etc. Esta **proliferación y duplicidad de medios aéreos y marítimos** viene provocando unos **costes de explotación muy superiores** debido a la dispersión, contratación externa y atomización de los recursos necesarios para el mantenimiento y operación, 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 han venido haciendo en diversas ocasiones por medio de convenios de colaboración específicos con distintos organismos.

En consecuencia se propone **avanzar hacia el mantenimiento y, en su caso, la operación unificada de los medios aéreos y marítimos de que dispone la AGE por parte del Ejército del Aire y la Armada bajo la dirección y control del organismo competente,** mediante la implantación de **fórmulas de colaboración**, específicas en cada caso, para la gestión de los mismos.

Asimismo, y con la finalidad de favorecer al máximo las sinergias y los ahorros derivados de la propuesta, se considera que debería avanzarse hacia una **estandarización y homogeneización de los medios aéreos y marítimos** que deban adquirirse en el futuro, especialmente respecto de aquéllos que sean susceptibles de proporcionar múltiples capacidades, beneficiando a múltiples organismos estatales simultáneamente.

f) Reforma de la Ley de Subvenciones

Observando las deficiencias de la actual normativa reguladora de las subvenciones, la CORA propone modificar la ley, adoptando medidas que contribuyan, entre otros aspectos, a:

- El refuerzo de la **transparencia en la concesión** y de la competitividad en la selección de proyectos, financiando gastos estrictamente necesarios al exigir un mínimo de aportaciones privadas. Esta medida afectará a proyectos valorables en régimen de concurrencia, sin incluir, en ningún caso, ayudas personales, como las de carácter asistencial o las becas.
- El establecimiento de **límites a la financiación pública de ciertas modalidades de gasto privado**.
- La **eliminación de duplicidades entre el Estado y las CC.AA.**. El nuevo texto legal ha de hacer suyos los criterios constitucionales sobre reparto de competencias en materia de subvenciones que se han ido desarrollando por el Tribunal Constitucional, lo que conllevará una mejor **delimitación de las competencias** entre los agentes de las AA.PP. y las entidades que operan en el ámbito privado.
- Una mejor utilización de las distintas bases de datos de subvenciones de las distintas Administraciones, asegurando la **interconexión automática de las diferentes bases autonómicas o locales con la Base de Datos Nacional de Subvenciones**.
- Que la base de datos nacional opere como **sistema de publicidad de las subvenciones** concedidas, contribuyendo a una mayor transparencia y promoviendo una simplificación de procedimientos al ahorrar a los órganos concedentes el trámite de remisión al boletín oficial correspondiente.
- La **interconexión de la Base de Datos Nacional de Subvenciones con las bases de datos tributarias**.
- La **clarificación del papel de las entidades colaboradoras**.
- **Flexibilizar trámites administrativos** conjugándolos con el necesario rigor que debe presidir esa materia.
- A efectos de colaborar en el impulso al tráfico mercantil y en el despegue de la economía por parte del sector privado, se introducirá en la Ley General de Subvenciones una medida para el **respaldo del cumplimiento de la Ley de Morosidad entre particulares**, cuando las operaciones sean sufragadas con fondos públicos.
- Finalmente, **se integrará el procedimiento de control con el subsiguiente de reintegro**. A través de este modelo, se traslada a la IGAE la competencia para liquidar los reintegros que procedan de los controles realizados por sus órganos de control. Esta solución contribuirá a reducir cargas administrativas y a encadenar de forma fluida los procedimientos de control/reintegro con el procedimiento sancionador, promoviendo una mayor simplificación y seguridad jurídica, y dotando al modelo de un instrumento ágil y eficaz para la lucha contra el fraude.

D. ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Y DE LAS EMPRESAS

La reforma administrativa abordada por el Gobierno se enfoca también, de forma fundamental, a facilitar las relaciones de la Administración con los ciudadanos y las empresas. Por ello, en el seno de la CORA se han analizado y formulado diversas iniciativas dirigidas a simplificar los trámites y procedimientos, eliminar cargas y facilitar el acceso a la información de quienes se relacionan con el sector público.

a) Ley de unidad de mercado

La **Ley de Garantía de la Unidad de Mercado,** analizada en el plenario de la CORA, persigue la **simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes CC.AA. y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional**. La ley está basada en la confianza mutua y en la responsabilidad de todas la Administraciones mediante la colaboración ex ante y ex post para el control y la supervisión. La Ley **establece el principio de que el título habilitante para el ejercicio de una actividad o la circulación de un producto tenga eficacia en todo el territorio nacional y prevé mecanismos de cooperación entre AA.PP. para la elaboración de proyectos normativos** con objeto de preservar su coherencia.

En el refuerzo de la actividad comercial cabe destacar también las medidas de liberalización recogidas en el **Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios**, por el que se eliminan las licencias de apertura previas en locales inferiores a 300 metros cuadrados, sustituyéndolas por una declaración responsable, así como la mayor liberalización de horarios comerciales y de ventas promocionales, reduciendo así la intervención y las trabas administrativas. En la **futura Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización** se aumenta el umbral límite de superficie útil de exposición y venta al público, para la supresión de licencias municipales, de 300 a 500 metros cuadrados.

b) Codificación del derecho

El **informe de la OCDE sobre la gestión y racionalización de la regulación existente en España del año 2000** ya señalaba que la revisión de los marcos legislativos no era sistemática y que en la tradición legal no existían herramientas como las revisiones periódicas finales obligatorias o la fijación de fechas de caducidad.

El **Informe de 2010** sobre la misma materia señala que la simplificación en España es difícil de lograr y que esto socavaba el fácil acceso al ordenamiento jurídico, lo que incidía en la claridad y la seguridad. En particular, la OCDE señala que el proceso de consolidación y simplificación de la regulación en España se vería dificultado por la **compleja naturaleza del proceso legislativo español, que requeriría la implicación de las CC.AA., habiendo observado distintos casos de legislación duplicada**.

Ante la necesidad de abordar cuanto antes este proceso, la CORA ha solicitado a los distintos ministerios una relación de leyes de su área que cumplan una doble condición: su relevancia para el área de actividad respectiva y haber sido modificadas en numerosas ocasiones o acompañadas de otras disposiciones complementarias.

Todo ello, con el fin de **impulsar cuanto antes, en el ámbito de la AGE, la elaboración de textos refundidos** sobre las citadas materias, para lo que se considera necesaria la **aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para la elaboración de los correspondientes textos**.

Además, con el fin de facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar en el futuro la existencia de legislación dispersa, se introducirá para la normativa estatal un **sistema de fecha común de entrada en vigor («common commencement dates»)**, de modo que se determinará un conjunto reducido de

fechas en que entrará en vigor la normativa interna que afecte a negocios y empresas. Quedará excluida la normativa europea (tanto la de aplicación inmediata como la transposición de Directivas), las órdenes de navegación aérea y de circulación, los cambios en los beneficios sociales, así como cualquier regulación que no tenga impacto en la actividad empresarial.

Este proyecto comenzará con una **fase piloto** y **se invitará a las CC.AA. a sumarse a la propuesta**.

c) Ley de deuda comercial

La **situación persistente de morosidad de las AA.PP.** ha supuesto que hayan **incumplido el plazo legal para el pago a sus proveedores de 30 días, aumentando de este modo su deuda comercial**. Un incremento en el período medio de pago a proveedores (PMP), y por tanto de su deuda comercial, **pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las AA.PP., al mismo tiempo que dificulta el cumplimiento en el medio plazo de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública**.

Por ello, la CORA plantea la conveniencia de aprobar una nueva regulación para **integrar el control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera** e introducir el **concepto de período medio de pago a proveedores (PMP)** con el fin de controlar la deuda comercial. Todas las Administraciones tendrán un **plan de tesorería que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores y que garantice el cumplimiento del PMP**. El ritmo de los compromisos de gasto deberá adecuarse a la ejecución del plan de tesorería; y se establece un sistema automático y progresivo de control ante el incumplimiento.

d) Manual de reducción de cargas

El proceso de simplificación administrativa y de reducción de trabas burocráticas **tiene por objeto medir los costes administrativos e identificar y reducir las cargas administrativas.**

De acuerdo con el **Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**, se entiende por **«costes administrativos»** los costes incurridos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. El término **«información»** ha de interpretarse en el sentido más amplio posible.

La información que ha de prestarse a la Administración puede ser de dos tipos: a) información que las empresas recopilarían aun cuando no lo exigiera la legislación y b) información que no se recogería de no existir disposiciones legislativas al efecto. Los costes asociados a esta última se conocen como **«cargas administrativas»**.

En la actualidad, **no existe un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE (AGE)**. Únicamente se han publicado algunos documentos de carácter divulgativo en el marco del Plan de Reducción de Cargas iniciado a partir de 2007 y la Guía Metodológica para el Análisis del Impacto Normativo aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009 conforme las disposiciones del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio. En algunas CC.AA. sí se han elaborado manuales de reducción de trabas burocráticas.

Esta situación, por un lado, dificulta la puesta en marcha de nuevos procesos de reducción de cargas administrativas redundantes e innecesarias en todos los Departamentos y Organismos de la AGE y, por otro, limita su corrección y adecuación técnica.

En este sentido, la medida propuesta por la CORA consiste en elaborar un **Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE**, al que deberá ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos.

e) Grandes proyectos de simplificación

— **Procedimientos medioambientales.** Por razones estructurales, existe en España un elevado número de sectores empresariales cuya actividad se ve afectada por la legislación medioambiental. Por otra parte, la necesaria protección del medioambiente y la importancia y multiplicidad de los intereses sociales involucrados en la misma, inciden en la complejidad de dicha legislación, en gran medida internacional, y en el volumen de la carga burocrática que genera.
Se trata de una materia necesitada de simplificación, incluso con entidad separada. Hay que tener en cuenta, además, que **el alcance de las medidas que se adopten en este terreno es muy significativo por afectar tanto a la AGE como al resto de las AA.PP. y vincularse estrechamente con el principio de unidad de mercado**.
Las medidas propuestas en este ámbito consisten en la simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la **gestión del dominio público hidráulico,** la **gestión del dominio público marítimo-terrestre**, la **autorización ambiental integrada,** la **gestión de residuos,** los **procedimientos de evaluación ambiental** y la **responsabilidad ambiental**.

— **Ventanilla única aduanera.** En la actualidad, la gestión aduanera impone al operador de aduanas una serie de **cargas administrativas redundantes y repetitivas, especialmente en relación con la presentación de documentación para el despacho de mercancías**.
Esta situación impacta desfavorablemente en la actividad de numerosas empresas, dedicadas, además, a un sector tan esencial para la dinamización económica como es el **comercio exterior.**
Por ello, la CORA plantea la **creación de una ventanilla única electrónica**, que agrupe los trámites que ahora se tienen que seguir en dependencias de varios ministerios (MAGRAMA, MINECO, AEAT, MSSSI) que permita **acortar tiempos y plazos de tramitación**, unificar y refundir formularios, **reducir documentación en papel** relacionada con las mercancías objeto de comercio exterior, así como **agilizar el despacho de mercancías,** evitando doble posicionamiento de contenedores y coordinando los controles físicos de manera que se efectúen en un único momento por todos los órganos de control implicados.

f) Impulso de la administración electrónica

Siendo consciente de que la utilización de medios electrónicos facilita y abarata la relación de los ciudadanos y las empresas con las AA.PP., la CORA plantea, entre otras, las medidas que se exponen a continuación.

— **Mejora de los servicios horizontales de Administración Electrónica.** Se plantea la **potenciación de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID)** como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración y la puesta en funcionamiento del **Registro Electrónico de Apoderamientos (REA)**, así como el incremento de su uso por las AA.PP.
Adicionalmente, se plantea el establecimiento de un **Tablón Edictal Único de las AA.PP.** que centralizaría en un emplazamiento electrónico («Boletín Oficial del Estado») **las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la AGE.**
Finalmente, en el ámbito de las medidas horizontales, se plantea el **impulso del sistema de subastas electrónicas**, tanto en el ámbito judicial como administrativo.

— **Generalizar la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas.** El propósito de este proyecto es facilitar a los ciudadanos la solicitud y obtención de la **Tarjeta Sanitaria Europea o el Certificado Provisional Sustitutorio**, evitando la necesidad de desplazarse a las oficinas

del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), habilitando un canal electrónico que permitirá efectuar este trámite –2,7 millones de documentos al año– de forma ágil, sencilla y segura.

- **Cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).** Implantación del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del SEPE.
- **Informe de estar al corriente del pago de cuotas a la Seguridad Social.** Creación de un servicio telemático en Sede Electrónica de la Seguridad Social que permita a los empresarios conocer su situación de cotización a la Seguridad Social.
- **Fomento de la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos de la AEAT, en particular los servicios REN0, CER0 e incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.** Persigue los siguientes objetivos: a) Mejora de la usabilidad del portal y de la sede electrónica, **incrementando los servicios personalizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos**; b) El fomento de la prestación de servicios por medios telemáticos, en particular los servicios REN0 (obtención, modificación y confirmación del borrador por internet) y CER0 (obtención de certificados tributarios: nivel de renta, estar al corriente de obligaciones tributarias, etc.); y c) El **incremento de las actuaciones administrativas automatizadas**.
- **Unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados en el ámbito de la AEAT. Potenciación del uso de los certificados de empleado público.** En la línea de potenciar los servicios en internet, una de las medidas a adoptar es la simplificación de los sistemas de identificación y firma electrónica admitidos por la AEAT. Así, en estos momentos, resulta conveniente revisar los sistemas de firma no avanzada y reconducirlos a un modelo y criterios comunes para **facilitar y simplificar a los ciudadanos el acceso a los servicios telemáticos**.

  Por otra parte, resulta conveniente **potenciar el uso de los certificados de empleado público**, como herramienta de **mejora de la colaboración inter-administrativa y los intercambios de información**.
- **Extensión de la presentación electrónica de declaraciones y otros documentos.** Es objetivo de la AEAT incorporar cada vez más contribuyentes a la presentación de declaraciones y otros documentos por vía telemática, incrementando así la prestación de servicios personalizados, centrados en las necesidades de los ciudadanos, permanentemente actualizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos. En este sentido, la medida persigue **avanzar en hacer disponible la presentación de todos los modelos de declaraciones y autoliquidaciones por Internet.**
- **Comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al registro de vehículos.** El proyecto persigue establecer un **nuevo canal de comunicación en línea**, integrado con otras Administraciones o Agentes externos (AEAT, Ayuntamientos, Entidades Gestoras del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, Registros Mercantiles y Aseguradoras) para que los interesados puedan anotar en el Registro de Vehículos información relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias, las cargas o gravámenes y la vigencia del seguro del vehículo. Así mismo, persigue el establecimiento de una comunicación telemática al Registro de Vehículos de la persona física o jurídica que es el arrendatario o conductor habitual.
- **Cita previa electrónica Jefaturas de Tráfico.** Se trata de desarrollar un software que permita que los ciudadanos, bien a través de la página web www.dgt.es o a través del segundo nivel del portal 060, obtengan una cita previa para acudir a realizar sus trámites a las Jefaturas de Tráfico.
- **Implantación de un nuevo expediente judicial electrónico (NEJE) en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo y Sala de lo contencioso-administrativo) y Sala de lo social del Tribunal Supremo.**
- **Tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios.** Para los **nacimientos**, la medida consiste en la **unificación de los trámites ante la Oficina del Registro Civil en el centro sanitario donde hayan tenido lugar**, de modo que éste haga de ventanilla única, incluyendo todas las medidas necesarias para asegurar el vínculo materno-filial, mediante la realización de pruebas biométricas, médicas y analíticas precisas para asegurar la veracidad de dicha relación.

Los datos serían transmitidos desde el mismo centro sanitario con la firma electrónica reconocida de los facultativos médicos.

Para las **defunciones**, el proyecto permitirá la **comunicación por medios electrónicos al Registro Civil del hecho del fallecimiento**, con las cautelas necesarias por si éste se hubiera producido en circunstancias que hicieran necesaria la intervención judicial.

- **Receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud (SNS).** Se pretende **apoyar las iniciativas de las CC.AA. para el desarrollo e implantación de la receta electrónica**, introduciendo mecanismos para que los sistemas de receta electrónica de dichas Comunidades ínter operen entre sí en el ámbito del SNS y posteriormente de la UE.
- **Creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del SNS.** El principal valor que supone la creación de la Base de Datos de Tarjeta Sanitaria del SNS es que permite la **identificación de todos los ciudadanos a través de un único código nacional, inequívoco y vitalicio, en todo el territorio**.

  Ello, junto con el Proyecto de Tarjeta Sanitaria Única, que regula el formato físico de las diferentes tarjetas del SNS existentes hoy en día, va a permitir **mejorar la identificación del paciente y su pertenencia al SNS de España**. Estos aspectos, además de constituir un elemento de garantía del ejercicio del derecho a la protección de la salud en todo el Estado, son necesarios para la consulta segura de datos clínicos de los pacientes cuando precisen ser atendidos en otra Comunidad Autónoma diferente a la de residencia o en otros Estados miembros de la UE. Además, permite a las CC.AA. no tener que renovar las tarjetas sanitarias, con el consiguiente ahorro económico.
- **Implantación de la historia clínica digital interoperable (HCD).** Se trata de una pieza clave para la implantación de las TIC en el sistema sanitario. La HCD **integra la información clínica y de gestión relevante para el profesional sanitario (o los diferentes profesionales que intervengan sobre un mismo paciente), fruto de sus observaciones y decisiones a lo largo del proceso asistencial.**

  La HCD no debe entenderse sólo como un mecanismo de almacenamiento y recuperación de datos, sino también como un elemento de relación entre los diferentes profesionales y entre estos y los pacientes a lo largo de todo el proceso asistencial.

g) Apoyo a las empresas y a la inversión

La eliminación de trabas burocráticas a las empresas y emprendedores ha sido una constante en el proceso de simplificación administrativa abierto en España en los últimos años. Constituye, además, el objetivo básico de la **política de «*Better Regulation*» de la OCDE y de mejora de la calidad normativa de la UE**, ámbitos en los que se inscribe dicho proceso, en el entendimiento de que la mejora del funcionamiento de las empresas y de su competitividad representa el activo fundamental de una economía para incrementar su productividad y su nivel de actividad.

Consciente de ello, la CORA propone las siguientes medidas:

- **Publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las CC.AA. en una Plataforma única de Contratación del Sector Público.** El Informe contempla la publicación electrónica en la **Plataforma de Contratación del Sector Público** de los perfiles de contratante de todo el sector público. Actualmente, esta obligación corresponde exclusivamente al Estado –esto es, a los órganos de contratación vinculados a los organismos enmarcados en el sector público estatal–, siendo la publicación potestativa para el resto de los órganos de contratación vinculados a las CC.AA. y las EE.LL.
- **Participación de las Oficinas consulares en la obtención del número de identificación fiscal (NIF) y certificado electrónico por los no residentes.** El proyecto contempla la suscripción de un **convenio de colaboración entre la AEAT y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para la asignación de Números de Identificación Fiscal (NIF) a no residentes, desde las Oficinas Consulares**. En una segunda fase, se analizaría la posibilidad de que las Oficinas Consulares actúen también

como oficina de registro de personas jurídicas no residentes, facilitando la asignación del certificado de firma electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT).

— **Simplificación administrativa en la contratación pública.** Se trata de simplificar los trámites de contratación previstos actualmente para **facilitar el acceso de las empresas –especialmente PYME– a la contratación pública e incrementar la eficiencia del gasto público** para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad precio.
Según la última evaluación realizada por la Comisión Europea sobre la implantación de la *«Small Bussines Act»,* **la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública en España es inferior en 5 puntos a la de la media de la Unión Europea: 33% frente al 38% en la UE**. Este dato pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas para su corrección, máxime en época de crisis económica, donde las PYME deben tener especial atención al ser la palanca de cambio para la creación de empleo. **El anteproyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización flexibiliza las normas reguladoras de la contratación pública para las PYME, facilitando la constitución y devolución de garantías y elevando las cuantías de los contratos para los que se exige clasificación.**

— **Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa. Reducción de tiempos y costes en la creación de empresas.** Existen una serie de iniciativas en marcha para facilitar la creación de empresas. Así, el **proyecto de simplificación administrativa «Emprende En Tres», elevado por la CORA a la aprobación del Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013,** establece un sistema para integrar la declaración responsable que ha sustituido a la licencia municipal en el sistema de constitución telemática de sociedades, de modo que se pueda remitir, ajustada a un modelo al que se habrán adherido los municipios, por vía electrónica al Ayuntamiento, con lo que la apertura real de la empresa será inmediata.
Por otra parte, en el proyectado VII Acuerdo de Consejo de Ministros de **reducción de cargas y la mejora de la regulación, que la CORA elevará al Consejo de Ministros próximamente**, se eliminan otros trámites necesarios para la puesta en funcionamiento de una empresa, como la legalización del libro de visitas de la Inspección de Trabajo, que ya no será necesario para las microempresas.
Estas iniciativas completarán las incluidas a iniciativa de la CORA en el **Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a su Internacionalización**, como **son la constitución de sociedades de responsabilidad limitada sin capital mínimo inicial, en régimen de formación sucesiva; la unificación de la Ventanilla Única Empresarial y los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación para la constitución de empresas, de manera que constituyan una red única de fácil acceso; o la legalización de los libros de actas de las sociedades limitadas por vía telemática**.

— **Investigación, innovación y desarrollo.** Actualmente existe una elevada casuística en los requisitos de información para la evaluación científico-técnica de las ayudas de I+D+i que se conceden en concurrencia competitiva y que conllevan generalmente la aportación de un elevado número de documentos.
Por ello, se plantea la **simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación**. La medida incluye: (a) la adopción progresiva de un modelo de evaluación basado en la preselección de las propuestas con aportación de un número reducido de documentos; (b) la **extensión de la utilización obligatoria del «Curriculum Vitae Normalizado (CVN)»**; (c) la **adopción de criterios y procedimientos comunes para el conjunto de las AA.PP.** y (d) la **adopción de formularios simplificados de evaluación**.

h) Atención al ciudadano.

— **Punto de Acceso General. Una de las iniciativas más importantes de la CORA es establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las AA.PP. y a toda**

la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de trámites y servicios más relevantes.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su artículo 8, así como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley anterior, tanto en su introducción como en sus artículos 7, 8, 9, 24 y 31, y en su Disposición Adicional segunda, prevén el establecimiento de un **Punto de Acceso General (PAG) electrónico a las AA.PP.** y definen, regulan y describen las características básicas que deberá tener el mismo.

Actualmente, el **portal www.060.es,** dirigido a la ciudadanía y a los emprendedores con la finalidad de orientarlos en su relación con las Administraciones, hace las funciones de PAG. A pesar de ser uno de los portales más visitados de la AGE es una **marca poco conocida e identificable como Administración del Estado o Gobierno y carece de las funcionalidades exigibles a un verdadero PAG.**

Es necesario **rediseñar y poner en marcha un nuevo portal** que cumpla, al menos, los requisitos señalados en la normativa que lo regula y que responda a las expectativas que los ciudadanos esperan de él.

La implantación del punto de entrada único del ciudadano permitirá a éste **acceder, desde un mismo lugar, a la información de las distintas AA.PP.**, orientarle en sus relaciones con la Administración, iniciar actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de éstas en cualquier momento, así como **acceder a los servicios que la Administración pone a su disposición** a través de una ordenación por materias o por «hechos vitales».

— **Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las AA.PP., centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la red 060.** La Administración dispone actualmente de una **plataforma de telefonía de Red Inteligente en la nube que da servicio de forma continuada (24x7x365)**. La mencionada plataforma está conectada al **Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (Red SARA)** que permite prestar servicios en red, de modo que el servicio es alojado por una operadora telefónica en la nube y se transfiere la llamada a los distintos organismos.

Se **trata de extender este servicio a todas las AA.PP.** convirtiéndolo en verdaderamente universal.

— **Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social.** El proyecto pretende **transformar el actual modelo de atención del Instituto Nacional de la Seguridad Social, basado en la atención presencial, incorporando como una opción efectiva el canal telemático**. La oficina electrónica **permitirá que el ciudadano realice íntegramente cualquier tipo de gestión administrativa, obteniendo una respuesta instantánea a sus solicitudes**, ya que el dispositivo permitirá automatizar los procesos de gestión.

— **Visibilidad de la oferta de trabajo.** Esta medida, analizada por la CORA, fue incluida en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que prevé el establecimiento de un único **Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo** –las que llegan a los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. y al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)– a disposición del conjunto de la ciudadanía y de las empresas que oferten puestos de trabajo.

— **Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo.** Se permitirá a las víctimas del terrorismo un **acceso privado al estado de su procedimiento**, y se proporcionará una asistencia electrónica de la Oficina desde cualquier punto con conexión a Internet, estableciendo también un acceso público electrónico para obtener información sobre las víctimas, sobre sus derechos y la actividad de la oficina. Se incorporan, además, diversas mejoras de gestión de la Oficina.

— **Establecimiento del «BOE a la carta».** El Sistema electrónico de **alertas personalizadas** implantado en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE) se completará con el desarrollo de nuevos servicios de búsqueda personalizada y la puesta a disposición de los ciudadanos, de forma gratuita, de códigos electrónicos que contienen toda la normativa en vigor relativa a una determinada materia.

3. RESULTADOS DE LA REFORMA

Como se expuso anteriormente, el «adelgazamiento» y la racionalización de la Administración Pública española ya comenzó en 2012.

Con las medidas adoptadas por el Gobierno desde el inicio de la legislatura, y en el marco de disciplina de la LOEPSF, el **déficit del conjunto de las AA.PP. se redujo hasta el 6,98%** del PIB en 20121, frente al 8,96% registrado en 2011, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad.

Este «adelgazamiento» no es temporal, ni siquiera consecuencia última de la crisis, sino que desde el comienzo de la legislatura se está propiciando un cambio estructural en la Administración apoyado en criterios de eficiencia. **Son muchas e importantes las reformas de Administración Pública llevadas a cabo en este último año y medio** a iniciativa del Gobierno de la Nación.

El conjunto de todas las medidas descritas en los apartados anteriores representan la reforma estructural de las Administraciones Públicas abordada por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la legislatura, y supondrá que, acumuladamente, en los cuatro años de gobierno, el sector público habrá dejado de gastar 37.620 millones de euros. Al final de este periodo, con la total implantación de las reformas, las Administraciones estarán ahorrando 17.534 millones de euros anuales con respecto a lo gastado en 2011.

Las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios recogidas en el informe de la CORA comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las AA.PP., a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

Es preciso tener en cuenta que, para algunas de las medidas estructurales más relevantes, consideradas tanto en este informe como en aquellas que han sido ya puestas en marcha o están en vías de aprobación, no ha podido determinarse a priori su impacto económico, por lo que estos valores deben tomarse como extraordinariamente prudentes.

Las cifras de los párrafos anteriores no recogen la importante reducción del gasto público como consecuencia de reformas estructurales que las CC.AA. y las EE.LL. han incluido en sus respectivos Planes de Ajuste, a los que se ha hecho alusión en anteriores apartados de este resumen y que son parte fundamental del esfuerzo realizado en el conjunto del Estado.

[1] Se excluye el déficit derivado del saneamiento del Sector Financiero que ascendió al 3,65% del PIB en 2012.

I. INTRODUCCIÓN. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA

1. LAS RAZONES DE LA REFORMA

Existe una conciencia generalizada de que **la Administración debe adaptarse a las demandas de la sociedad del siglo XXI.** En los últimos treinta años la mayoría de los países de la OCDE han puesto en marcha medidas de reforma de la Administración Pública. Algunas de las adoptadas han estado enmarcadas en planes globales mientras que otras son muy específicas y se concentran en aspectos concretos. En general, todas ellas tienen su origen en la necesidad de contener el crecimiento del gasto en el seno de un proceso de consolidación fiscal, pero son cada vez más los casos en los que las reformas persiguen una verdadera transformación de la Administración, mejorando su eficacia, su calidad y eficiencia, para adaptarse mejor a las necesidades de los ciudadanos.

El tema no es baladí. La gestión de lo público es importante. **La Administración equivale, en términos de gasto público en la Unión Europea, a la mitad de la economía.** Si una de las variables estratégicas para el desarrollo económico es el aumento de la competitividad, una organización que equivale a cerca del 50% del PIB debe ser competitiva.

Más allá de su importancia cuantitativa, la Administración condiciona el crecimiento económico al constituir un marco estable que permite el desarrollo del sector privado. Por una parte, define el entorno regulatorio que facilita los negocios, otorga seguridad jurídica, asegura la competencia en los mercados y protege la propiedad intelectual e industrial. Por otra, la consecución de unas cuentas públicas sostenibles genera confianza en los mercados y contribuye a mejorar el acceso al capital, tanto al sector público como al privado.

La importancia del papel de la Administración en una sociedad moderna es evidente. El estado del bienestar es uno de los pilares del sistema social de las economías europeas. Hay que prestar los servicios públicos demandados y debe hacerse con la máxima eficiencia y calidad. **No hay nada más antisocial que la ineficiencia en la Administración, ya que los bienes y servicios públicos se sufragan con los impuestos de todos los contribuyentes.**

La reforma de la Administración parte, consecuentemente, de la necesidad de mejorar su eficiencia. Ahora bien, si el objetivo fundamental de las reformas es el de mejorar la eficiencia, la concepción que se abre paso en los países de la OCDE es el denominado **«Gobierno abierto». Entraña una Administración basada en los conceptos de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas de los ciudadanos. Una Administración al servicio de los ciudadanos.** En definitiva, no sólo se trata de mejorar la eficiencia sino también de cambiar el enfoque de la Administración. Con innovaciones como la **Administración electrónica no sólo se persigue hacer lo mismo a través de Internet, sino también usar Internet para hacer cosas nuevas.**

La reforma de la Administración en un mundo globalizado envía también un mensaje sobre la voluntad política de cambio. Las reformas en el ámbito de lo público adquieren mayor trascendencia que en el pasado y refuerzan la credibilidad del compromiso de los gobiernos en la adopción de medidas estructurales que conduzcan cuanto antes a la recuperación económica.

2. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO

Al igual que no existe un modelo único de Administración, tampoco hay un patrón determinado para la reforma de la misma. Cada país que ha llevado a cabo reformas en su sector público ha seguido modelos diferentes. No obstante, casi todos ellos partían de una urgente necesidad de reequilibrar las cuentas públicas, lo que les hizo centrarse en la adopción de medidas de control del gasto, bien eliminando políticas y proyectos (presupuesto de base cero, eliminación de duplicidades, etc.), bien incrementando su eficiencia (presupuestación por resultados, centros de servicios comunes, administración electrónica, etc.).

Tras haber analizado los diversos procesos de reforma llevados a cabo en los últimos años por países avanzados se observa que, pese a las diferencias culturales, administrativas y económicas existentes, hay unos factores comunes que deben darse de forma simultánea para lograr una reforma profunda de la Administración:

- **Urgencia fiscal**
- **Apoyo público**
- **Tiempo**
- **Responsabilidad y determinación política**

La urgencia fiscal no debe determinar el camino de la reforma, pero el desequilibrio en las cuentas públicas es la alarma que pone de manifiesto su necesidad. Sin la existencia de esa urgencia por contener el gasto, difícilmente se hubieran llevado a cabo los necesarios ajustes en diferentes programas públicos.

El apoyo público fue posible porque, al igual que ocurre hoy en España, existe plena consciencia de la necesidad de adaptar el tamaño de la Administración y mejorar su funcionamiento, siendo ésta una de las reformas más necesarias a juicio de la población, tal y como ponen de manifiesto las encuestas realizadas por el Centro de Investigaciones **Sociológicas**[2].

En todo caso, **la Administración no se transforma de un día para otro.** Es preciso llevar a cabo un profundo análisis de las debilidades de partida, determinar las posibilidades de mejora y comenzar un proceso de reforma, que afecta no sólo a las estructuras y procedimientos, sino a la propia cultura de la Administración; al modo en que ciudadanos y empresas se relacionan con la Administración y al funcionamiento de la misma. Se trata de una de las medidas de carácter estructural más importante para el correcto funcionamiento del Estado en general y de la economía en particular, por lo que es absolutamente prioritario contar con la **responsabilidad y el compromiso político,** no sólo para emprender el cambio sino para mantener su impulso a lo largo del tiempo.

A continuación se exponen de forma resumida las líneas básicas de algunas de las reformas llevadas a cabo por países de nuestro entorno, que se han estudiado para elaborar la que se propone en este informe. Así, de la transformación del sector público en Canadá puede extraerse la necesidad de que las reformas en la Administración central se vean acompañadas de otras en las Administraciones regionales, que de forma coordinada establezcan mecanismos de cooperación para evitar duplicidades e ineficiencias. Resulta, además, llamativo que el proyecto canadiense no plantease a priori los objetivos de ahorro, siendo éste el resultado de las mejoras de eficiencia logradas.

Por su parte, la experiencia francesa es un buen exponente del carácter estructural de las reformas de la Administración Pública. Pese a los avances realizados y las medidas implantadas desde hace ya 5 años, aún es necesario mantener el impulso del proceso. Sólo así podrá valorarse el resultado global y podrá extender todos sus efectos.

Una de las claves de la reforma del Reino Unido, que fue destacada en la entrevista que el presidente de la CORA mantuvo con el Ministro Francis Maude, es la importancia de que los Departamentos de Hacienda y de Administraciones Públicas trabajen conjuntamente para hacer efectivo el cambio, principio que es compartido por el Gobierno español tal y como refleja la actual estructura ministerial. Para su ejecución resulta además fundamental la creación de una oficina al más alto nivel, con este exclusivo objeto, que impulse y controle su puntual cumplimiento.

[2] Una mayoría relativa de los ciudadanos valora negativamente el funcionamiento de las Administraciones Públicas (47,3%) y un 25,7% de forma positiva. En comparación con resultados de anteriores estudios, esta percepción ha ido empeorando paulatinamente desde 2007. En 2006 eran más los juicios positivos (36,1%) que los negativos (27,2%). La mayoría de entrevistados (71,4%) manifiesta haber tenido problemas a la hora de realizar trámites con las Administraciones, frente al 22,9% que no ha apreciado dificultades. Barómetro de mayo de 2012.

La reforma de la Administración Pública en Canadá.

En 1993, el Gobierno del Partido Liberal, tras ganar las elecciones, ante una situación de deterioro de las cuentas públicas, decidió afrontar una reforma profunda de la Administración. Canadá llevaba ya casi 20 años con un alto nivel de déficit público federal (por encima del 4%), la deuda pública alcanzaba el 67% del PIB y el servicio de la Deuda consumía el 35% de los recursos públicos.

El «Program Review» fue la respuesta del Gobierno federal a las dificultades fiscales por las que atravesaba el país. Una ambiciosa iniciativa que provocó numerosos cambios en el tamaño y funcionamiento del sector público. Se rechazó tajantemente hacer una reducción lineal en las partidas del Presupuesto y se optó por llevar a cabo un estudio profundo sobre la importancia de las diferentes políticas y programas y realizar los ajustes en aquello que no era prioritario. **La pregunta no era «qué cortar» sino «qué se debe preservar», pero no desde una visión fiscal sino decidiendo qué es lo que más aportaría al progreso de Canadá en el futuro.** Por eso, a los diferentes departamentos ministeriales no se les fijó un objetivo de reducción de gasto, sino que debieron elaborar sus informes sin saber lo que finalmente sería reducido. Con esta metodología se consiguió llevar a cabo una priorización de las partidas presupuestarias: incrementando la dotación presupuestaria de algunas de ellas, ajustando los créditos en otras y eliminando aquellas partidas que no estaban justificadas.

Junto con las reformas en el Gobierno federal, las provincias canadienses se embarcaron en procesos similares, lo que era de vital importancia dado el alto grado de descentralización política del país y por ser los gobiernos regionales los que prestan la mayoría de los servicios al ciudadano. **De hecho, Canadá es, junto con España, uno de los países más descentralizados del mundo.** La mayoría de los servicios públicos (sanidad, educación, asistencia social, transporte, recursos naturales o policía) son prestados por los gobiernos regionales y locales.

El «Program Review» cumplió con el objetivo pretendido de llevar a cabo una profunda revisión de las políticas llevadas a cabo por el Gobierno federal. Los recortes en las diferentes partidas del presupuesto, de entre el 5 y el 60%, reflejaron esa necesidad de concentrarse en lo prioritario. Algunas partidas desaparecieron, mientras que otras incrementaron su dotación. No obstante, en media, se produjo una reducción de cerca del 21% del gasto por departamentos.

Más allá de la revisión de prioridades y la reducción de programas, el «Program Review» supuso también un cambio en el modo de prestar los servicios y programas públicos.

En el ámbito de los servicios sociales, se revisaron los papeles ejercidos por las diferentes Administraciones para eliminar solapamientos y duplicidades, garantizando, eso sí, una provisión de servicios igualitaria y equitativa en todo el territorio nacional. Se crearon sistemas de colaboración entre las diferentes Administraciones territoriales (gobierno federal, provincias y gobiernos locales), así como con el sector privado y el cuarto sector para prestar servicios al ciudadano en ámbitos como el turismo, empleo juvenil, medioambiente, etc.

Las reducciones sostenibles de gasto derivadas del «Program Review», junto con los beneficios de las reformas estructurales implementadas (acuerdos de libre comercio y el incremento de la base impositiva gracias a la reforma fiscal), permitieron al gobierno canadiense eliminar su déficit en tres años, alcanzando en 1998, por primera vez en 28 años, unas cuentas públicas con superávit, que se mantuvo en los 10 años siguientes.

El «Program Review» supuso, por tanto, una reforma en profundidad del sector público que se inició en 1994 y culminó en 1998, cuando puede decirse que fue ejecutado en su totalidad. Desde entonces, se han llevado a cabo revisiones y reformas parciales que dan continuidad al modelo introducido, que está llamado a permanecer en el tiempo.

La reforma de la Administración Pública en Francia.

El Gobierno francés anunció, el 20 junio de 2007, el lanzamiento de una revisión general de las políticas públicas consistente en su modernización y racionalización.

El peso del Estado en Francia es uno de los más grandes en la Unión Europea. El gasto público en porcentaje del PIB superó el 50,7% en 1991 y ha mantenido desde entonces una senda creciente hasta alcanzar el 56,6% en 2012, el mayor de la zona euro, frente al 49,9% de media. El enorme peso del sector público permite explicar en parte el fuerte incremento de la deuda pública en Francia, que pasó del 40% del PIB en 1991 al 90,2% del PIB en 2012.

La reforma lanzada por el gobierno de Sarkozy pretendió atajar los problemas del sector público francés desde su raíz y en profundidad. El objetivo era claro: **hacer más con menos, mejorando el servicio público a través de una mayor eficiencia y una redefinición de sus funciones.**

En una primera fase, se decidió llevar a cabo una reforma de las estructuras, organización y funciones de los entes públicos. Más adelante, a partir de 2009, se emprendieron medidas destinadas a incrementar la eficiencia en la gestión y a simplificar y a mejorar la calidad de los procedimientos, abarcando no solo a la Administración central sino también a la territorial. La mayor parte de las medidas puede clasificarse en cuatro categorías principales: modernización de la función pública, reorganización y reestructuración, medidas de modernización y simplificación, y eficiencia y economías de escala.

En el marco de la Administración local la reforma se está centrando en racionalizar las competencias de los entes locales, al mismo tiempo que se asignan determinadas competencias a entidades de ámbito territorial superior, se reducen las estructuras administrativas y el número de altos cargos.

Según el Gobierno francés, **el ahorro total entre 2008 y 2013 ascenderá a 15.000 millones de euros.** Si bien el impacto sobre el gasto público hasta 2012 ha sido limitado, se prevé que la mayor parte de medidas tengan efecto a partir de 2013. De las 500 medidas adoptadas, el 63% estaban en 2012 aún en fase de desarrollo. Además, las reformas estructurales, como la mayoría de las ya adoptadas, suelen producir sus efectos en el medio o largo plazo por lo que aún es pronto para evaluar el éxito de la reforma.

La reforma de la Administración Pública en el Reino Unido.

Tras las elecciones de mayo de 2010, el Gobierno de coalición de David Cameron emprendió un ambicioso programa de reformas para hacer frente al mayor déficit presupuestario en el Reino Unido desde la posguerra.

Para lograr este ambicioso objetivo en julio de 2010 se aprobó un Plan de reforma estructural con el objetivo de aprovechar las economías de escala, eliminar las duplicidades, incrementar la estandarización, simplificación, comparabilidad y transparencia en la gestión pública. El análisis de las medidas, su implantación, revisión y evaluación está encomendada al Grupo de Reforma y Eficiencia, una oficina central al más alto nivel dependiente del «*Cabinet Office*», asimilable en España al Ministerio de la Presidencia.

En 2011 se llevó a cabo un **análisis sistemático de los 904 organismos públicos existentes** en el Reino Unido, con el objetivo de reducir costes e incrementar su control y responsabilidad. Así, tras una evaluación sobre los objetivos, funciones, composición y estructura de cada uno de ellos, se ha determinado la extinción de 204, la fusión de 177 entidades en 73, la transformación de 120 y el mantenimiento de sólo 397. Los restantes se encuentran bajo consideración. Por otro lado, se ha aprobado la Ley de organismos públicos, que establece una revisión trienal de cada uno de estos entes con el fin de verificar si su estructura sigue siendo adecuada para la consecución de sus objetivos y, en caso afirmativo, vigilar el cumplimiento en ellos de los principios de buen gobierno.

Además, se ha implantado un sistema de ***«mutuals»*** *(spin-off* de la Administración) en servicios públicos, en virtud del cual, con la ayuda del Gobierno, los propios trabajadores adquieren una participación en una empresa compartida con el sector privado (en ocasiones también el sector público) a la que se ceden los recursos necesarios para la prestación del servicio. En la actualidad están en funcionamiento 58 «mutuals» y existen ya 40 proyectos más programados.

Por otra parte, el Reino Unido está llevando a cabo una **revisión del modelo de recursos humanos** (gestión, contratación, formación, etc.), habiendo creado una oficina central de coordinación estratégica entre los diferentes organismos públicos.

En un intento de mejorar la eficiencia de la Administración, en diciembre de 2012 se presentó un **Plan estratégico de «Servicios Compartidos de Nueva Generación»** con el que se espera un ahorro de entre 475 y 700 millones de euros. Se trata de lograr una mayor eficiencia en la gestión a través de la creación de cinco nuevos centros de servicios compartidos de carácter horizontal que darán servicio cada uno de ellos a un grupo de ministerios en materia de financiación, nóminas, recursos humanos y licitación pública, entre otras. **El objetivo que se persigue es el ahorro de entre el 25 y el 40% en cada una de estas materias.**

El *Cabinet Office* del Gobierno del Reino Unido lleva ya tres ejercicios presupuestarios liderando el ambicioso programa de reformas del Reino Unido, que debería estar totalmente implantado en 2015. **Las medidas adoptadas hasta el momento han permitido unos ahorros de 4.500 millones de euros en 2011 y 6.600 millones de euros adicionales en 2012. Para 2013, los ahorros previstos se estiman en 9.600 millones de euros**.

3. LA REFORMA EN EL CONTEXTO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA ACTUAL EN ESPAÑA

El objetivo último de la política del Gobierno es la consecución de un crecimiento sostenible y la creación de empleo. Para ello, desde el principio de la legislatura se han establecido **tres líneas estratégicas** que marcan la orientación de la política económica:

a) La consolidación fiscal, para volver a una senda sostenible de deuda pública, para recuperar la credibilidad de la economía española, facilitar el acceso al crédito, mejorar el saldo exterior y lograr

hacer compatible la política fiscal española con la pertenencia a una Unión Económica y Monetaria fortalecida.

b) Reforma del Sector Financiero, con el fin de lograr unas entidades sólidas y solventes con total acceso a los mercados financieros y volver a canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.

c) Reformas estructurales, que aporten flexibilidad y competencia, ayuden a contener los márgenes y costes empresariales, mejoren la calidad de los factores productivos y faciliten la asignación de recursos hacia los sectores más competitivos. Entre ellas, deben destacarse **la reforma laboral, la reforma educativa y la Ley de Garantía de Unidad de Mercado**.

La reforma de la Administración Pública debe encuadrarse dentro de los ejes de reformas estructurales y de consolidación fiscal. Se trata de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en la regulación de la economía y de la sociedad en general. Una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados pero, más importante aún, es clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados.

Se trata, por tanto, de aumentar la productividad de la Administración Pública; en definitiva, incrementar la producción de servicios públicos por empleado, a través de una racionalización del gasto, reduciendo las partidas menos eficientes y eliminando las duplicidades. **Es fundamental un análisis de la eficiencia del gasto público para detectar aquellas partidas y programas susceptibles de reducción sin que se resienta el nivel de servicios públicos.** Por ello, con esta reforma se está llevando a cabo un **análisis en profundidad de la gestión del gasto público proponiendo supresiones de órganos, eliminación de duplicidades, simplificación de procedimientos y, en conjunto, un mayor control de la utilización de los recursos.**

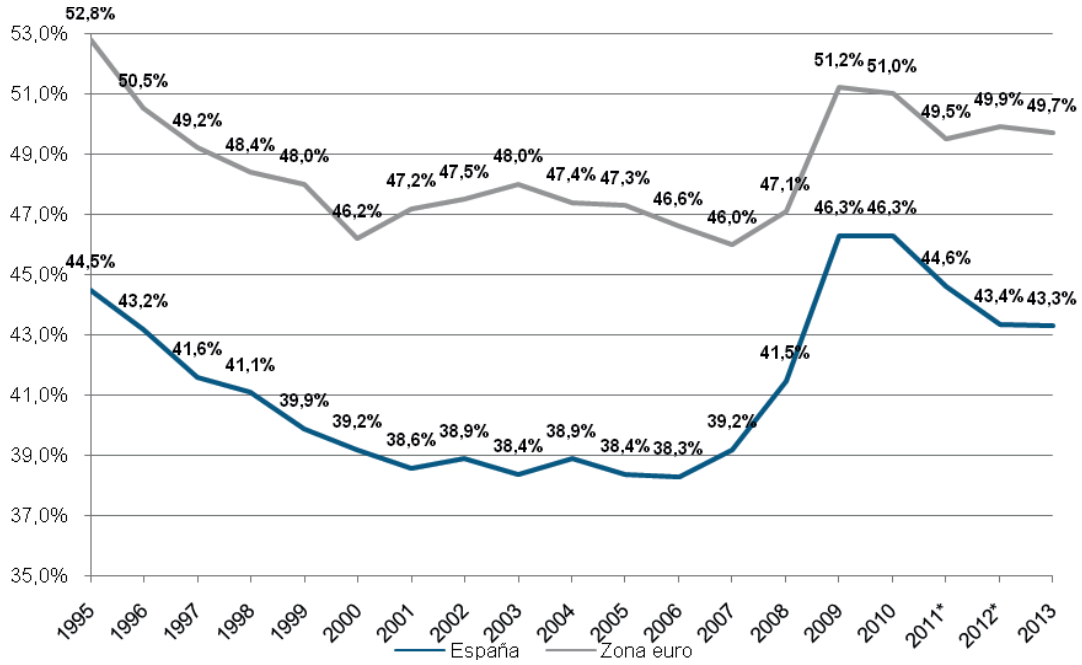
Todo ello se traducirá en mejoras de eficiencia y en una mayor calidad de los servicios públicos, pero también en importantes ahorros, que contribuirán a alcanzar los objetivos de consolidación fiscal.

4. EL TAMAÑO Y LA CONFIGURACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

Para abordar una reforma de la Administración lo primero es conocer la verdadera dimensión del sector público en España. Para ello resulta necesario utilizar algunos indicadores básicos de la magnitud del gasto público y compararlos con los de los principales países de nuestro entorno.

El indicador más utilizado para medir el peso de las Administraciones Públicas en la economía es el **nivel de gasto no financiero sobre el PIB.** Utilizando este indicador, España se ha mantenido muy por debajo de la media de la Unión Europea, tal y como se refleja en el gráfico siguiente:

Evolución de los gastos públicos en España y en la zona euro (1995-2013) (%/PIB)



Fuente: Comisión Europea (*European Economy Spring 2013*) y Programa de Estabilidad del Reino de España 2013-2016.

* Los datos de gastos públicos de 2011 y de 2012 excluye Ayudas a Instituciones Financieras, en el marco de la reestructuración del sector financiero, equivalentes al 0,48% del PIB y 3,65% del PIB, respectivamente. Incluyendo dichas ayudas, el gasto público se situaría en el 45,2% del PIB en 2011 y en el 47% en 2012.

Con datos de 2012, España se sitúa entre los 10 países de la UE con menor gasto público en porcentaje de PIB, que ascendió a 43,4% en dicho año, a bastante distancia de los niveles de las grandes economías de la UE, como Francia (56,6%), Alemania (45%), Reino Unido (48,5%) o Italia (50,7%)[3].

Se puede concluir entonces que el tamaño del sector público no es elevado si se compara con la media de los países de la UE. No obstante, en España el aumento del gasto público ha sido particularmente intenso en los últimos años. Tras un fuerte ajuste fiscal entre los años 1996 y 2004, periodo en el que se redujo el gasto público en relación al PIB en 4,3 puntos porcentuales (pasando del 43,2% al 38,9%), en los años posteriores se registró un aumento significativo del peso del sector público en la economía. **Entre 2005 y 2011, el gasto público incrementó su peso en el PIB en 6,7 puntos porcentuales, pasando de representar el 38,4% en 2005 al 45,2% en 2011.** Solamente dos países de la OCDE registraron durante esos años un aumento mayor del Sector Público: Irlanda y Grecia.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que, con datos extraídos de los presupuestos de las administraciones públicas para el ejercicio 2012, el **gasto social y en servicios públicos básicos absorbe el 65,92% del gasto público y representa cerca del 30% del PIB.**

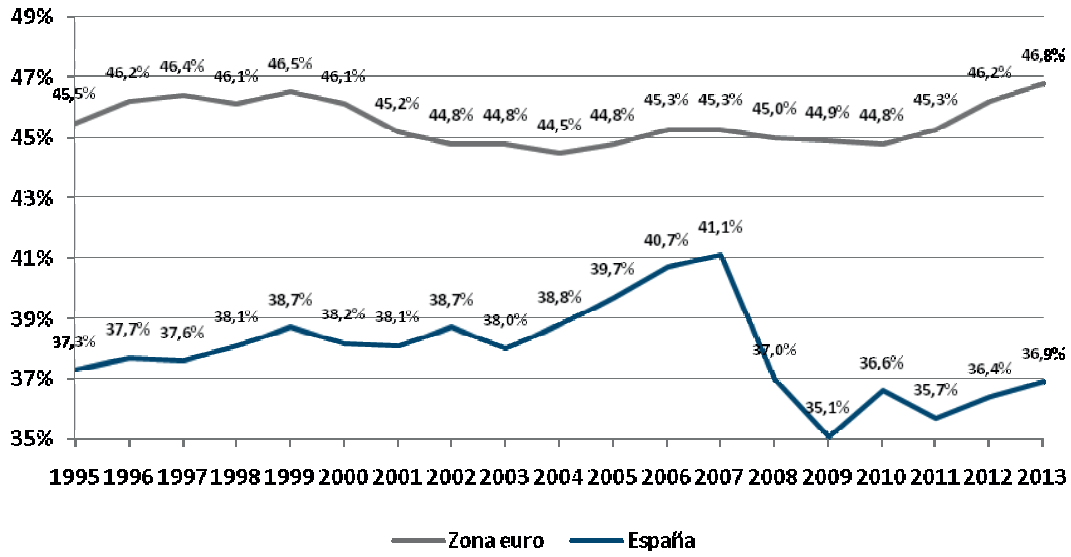
[3] Fuente: Comisión Europea. *European Economy Spring 2013*.

PRESUPUESTOS 2012 (millones de euros)				
	ESTADO (PGE consolidados)	**CC.AA.**	**EE.LL.**	**Total**
Actuaciones de protección y promoción social	168.249,05	18.208,88	7.448,17	193.906,10
Producción de bienes públicos de carácter preferente	7.137,54	95.675,82	8.437,64	111.257,50
GASTO SOCIAL (1)	**175.386,59**	**113.884,70**	**15.885,81**	**305.157,10**
Justicia	1.612,63	2.355,39		3.968,02
Defensa	6.269,32			6.269,32
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	8.354,91	2.951,39	4.895,75	9.527,76
SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS (2)	**16.236,86**	**5.306,78**	**4.895,75**	**26.439,39**
GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES (1+2)	**191.623,45**	**119.191,48**	**20.781,56**	**331.596,49**
GASTO TOTAL	**282.928,64**	**159.295,33**	**60.811,74**	**503.035,71**
% Gasto Servicios Fundamentales s/ Gasto Total	**67,73%**	**74,82%**	**34,17%**	**65,92%**

Fuente: Presupuestos de las Administraciones Públicas: capítulos I a VIII, excluida política de Deuda Pública.

Por otro lado, si nos fijamos en el porcentaje de **ingresos no financieros sobre el PIB,** se observa que, durante los últimos años, los ingresos públicos, que tradicionalmente se ha situado por debajo de la media de la zona euro, se han desplomado como consecuencia de la crisis económica. Solo en los dos primeros años de la crisis, 2008 y 2009, se perdieron más de 6 puntos porcentuales de PIB, una caída muy superior a la registrada en el resto de los países de la zona euro.

Evolución de los ingresos públicos en España y en la zona euro (1995-2013) (%/PIB)



Fuente: Comisión Europea (*European Economy Spring 2013*).

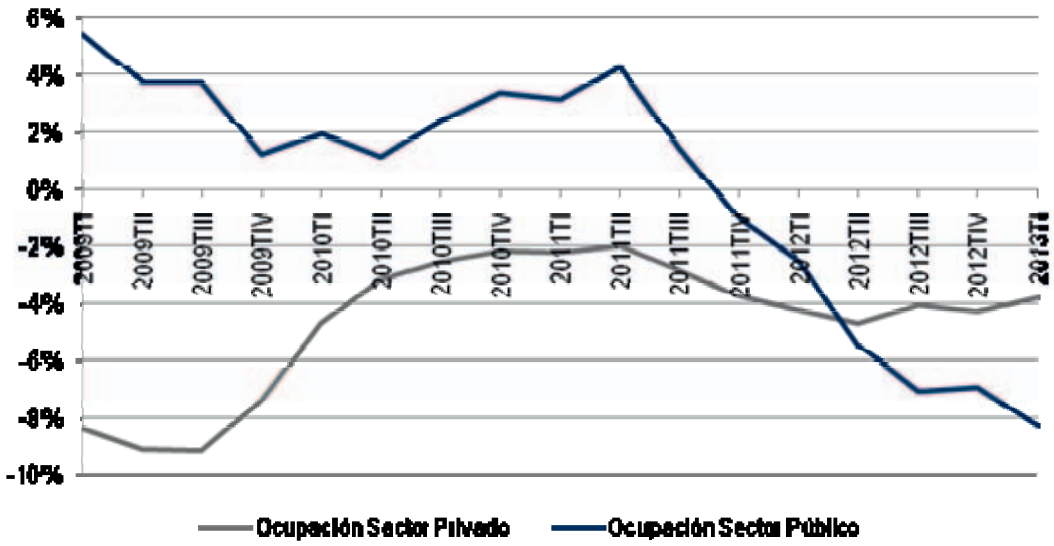
En 2012, el nivel de ingresos públicos en España se situó en el 36,4% del PIB, casi 10 puntos porcentuales de PIB por debajo de la Zona Euro. España es el país de la eurozona con el nivel más bajo de ingresos públicos sobre el PIB, solo por detrás de Irlanda (34,6%) y de Eslovaquia (33,1%).

En consecuencia, analizando el nivel de ingresos y gastos públicos de nuestro país, se puede concluir que el **sector público español es relativamente reducido en comparación con nuestros socios de la Unión Europea.** No obstante, en el proceso actual de consolidación de las cuentas públicas es necesario equilibrar los niveles de gastos e ingresos públicos de nuestro país, lo que exige incrementar la eficiencia de dicho gasto, realizando una reducción selectiva del mismo.

Si analizamos el **tamaño de la Administración española en términos de empleo público,** durante la crisis se produjo un fuerte crecimiento del mismo. En el tercer trimestre de 2011, de acuerdo con la Encuesta de Población Activa, los empleados de la Administración eran 3.220.600, 288.700 más que en el tercer trimestre de 2007, y suponían el 17,7% de la ocupación total de la economía, cifra superior en más de un punto a la media de la OCDE. Desde entonces se ha producido una reducción del empleo público en 374.800 trabajadores[4]. El ratio ahora se sitúa en el 17,1%, por encima de la media de la OCDE, aunque en vías de corrección. Prueba de ello es la evolución de la ocupación en los sectores público y privado. Desde el tercer trimestre de 2011, el empleo público ha caído un 11,6% frente al 7,7% en que ha caído la ocupación en el sector privado.

[4] EPA primer trimestre 2013.

Tasas de variación interanual de la ocupación en los sectores público y privado



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En lo que se refiere al **peso de las retribuciones de los empleados públicos** (sueldos y salarios y cotizaciones sociales), éste se encuentra en el 11% del PIB en 2012, habiéndose reducido en un 1% del PIB desde 2009, acercándose así a la media de zona euro que se encuentra en el 10,5%, de acuerdo con Eurostat.

Otro factor a tener en cuenta al estudiar el tamaño de la Administración es el **proceso de descentralización tanto del gasto como del empleo público** que se ha producido en España. La descentralización administrativa puede tener efectos positivos en los niveles de eficiencia. De hecho, en varios estudios de la OCDE se cita como una de las vías para el aumento de la misma en la medida en la que se acercan las decisiones políticas a los ciudadanos y a la vez demandantes de servicios públicos. No obstante, en España el proceso de descentralización se ha producido de forma acelerada y ello se ha visto acompañado por un crecimiento muy rápido del gasto y del empleo público en los Entes Territoriales. En muchos casos dicho crecimiento ha respondido a la creación de estructuras administrativas en áreas cubiertas por la AGE, lo que ha generado actuaciones redundantes y un exceso de gasto y empleo público en CC. AA. y CC. LL.

De acuerdo con los datos del Registro Central de Personal[5], **entre 1982 y 2012 los empleados de la Administración General del Estado (AGE) se han reducido a cerca de la cuarta parte, los de las CC.AA., prácticamente inexistentes en 1982, se han multiplicado por 30 y los de las CC.LL. se han multiplicado casi por 4**[6]. De esta forma, en enero de 2012, la AGE contaba con 234.685 empleados, siendo el nivel administrativo que menor número de efectivos tiene, frente a los 1.351.883 empleados de las CC.AA. y los 597.212 de las CC.LL. Asimismo se puede observar que el proceso de transferencias de empleados se vio acompañado de un crecimiento importante del empleo público total. Es decir, no hubo una simple transferencia de empleo de un nivel administrativo a otros sino un fuerte crecimiento del mismo acompañando, e incluso con posterioridad, al proceso de descentralización. El número de empleados públicos para el conjunto de las AA.PP. casi se duplicó en dicho periodo, pasando de 1.124.162 a 2.183.780.

---

[5] Los datos del RCP no incluyen altos cargos de las Administraciones Públicas; personal con contrato de trabajo inferior a 6 meses; órganos constitucionales y Consejo de Estado; personal de empresas públicas, fundaciones, mutuas, consorcios y sector público no administrativo de las Administraciones Públicas; entidades públicas empresariales y organismos públicos de las Comunidades Autónomas; y personal de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos.

[6] En los datos no se incluyen: Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal de Justicia del Estado, personal de Universidades, ni entes públicos, excepto Correos y Telégrafos (en 1982), Patrimonio Nacional y AEAT.

ADMINISTRACIÓN	1982 (1)	2012 (2)	DIFERENCIA (2-1)
AGE	912.642	234.685	–677.957
CCAA	44.475	1.351.883	1.307.408
CCLL	167.045	597.212	430.167
TOTAL	**1.124.162**	**2.183.780**	**1.059.618**

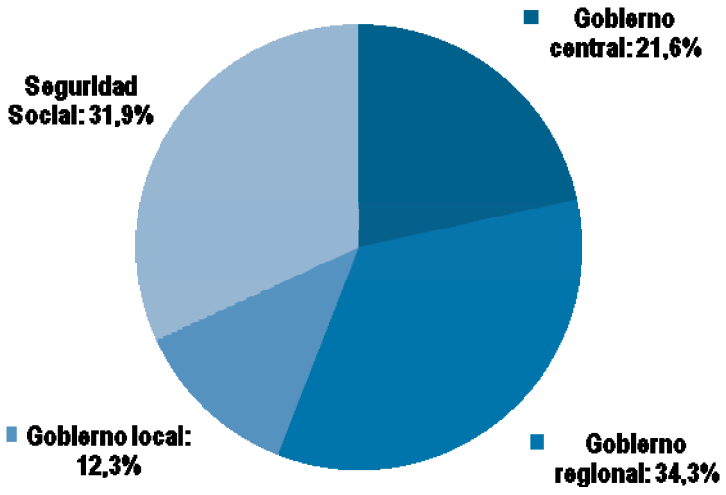
Fuente para 1982, Informe de Diagnóstico DGFP. 2012: Datos enero del Registro Central de Personal.

No cabe duda de que a comienzos de los años ochenta, con pocos años de democracia, el tamaño de la Administración era acorde con un país menos desarrollado, un sistema tributario en el que la reforma fiscal no había dado todos sus frutos y un estado del bienestar incipiente. Ahora bien, parece evidente que ese fuerte crecimiento del empleo público no solo respondía a un cambio de modelo económico sino que encubría un conjunto de duplicidades e ineficiencias, lo que permite deducir que, a través de su corrección, existe un margen amplio para poder producir mayor número de bienes y servicios públicos con menos recursos. En todo caso, ese margen está directamente relacionado con el tamaño relativo de los diferentes niveles de administración.

Si se analiza el proceso de descentralización en términos de la distribución del gasto, se llega a conclusiones similares.

España presenta una estructura de gastos que muestra un alto grado de descentralización. Casi la mitad del gasto público está gestionado por las CC.AA. y las EE.LL., según los últimos datos disponibles de la OCDE.

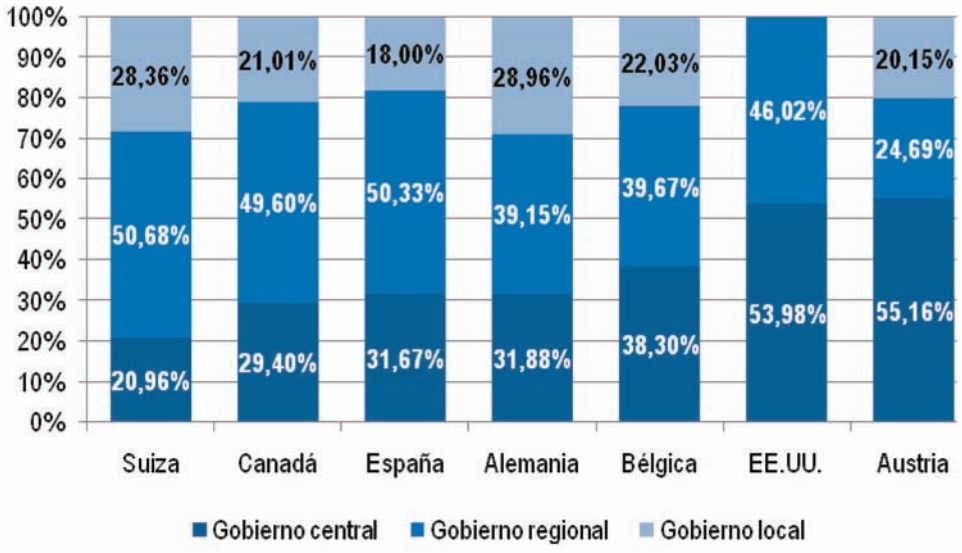
Estructura de Gastos 2011



Fuente: OCDE.

Comparando el nivel de descentralización del gasto con países con estructura federal, se observa que España es uno de los países con mayor grado de descentralización de la parte del gasto público que queda si excluimos la Seguridad Social.

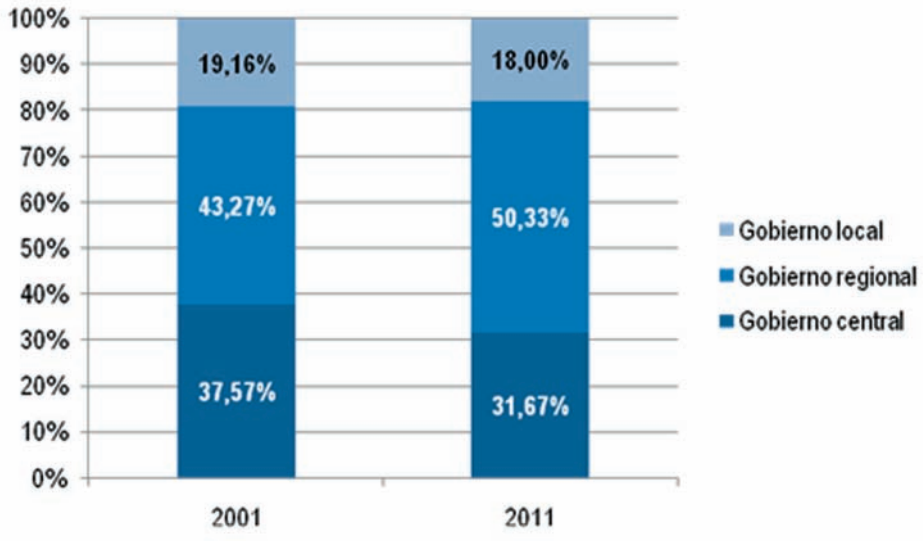
Estructura de Gasto en países en 2011 (excluida Seguridad Social)



Fuente: OCDE. La OCDE no desglosa los datos de gasto entre las Administraciones territoriales para EE.UU.

Quizá lo más significativo, en todo caso, ha sido la rápida forma en que se ha modificado esta estructura de gasto en España. Mientras que en los países comparados la estructura se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, en España la creación del Estado autonómico y la asunción de nuevas funciones, ha generado un fuerte crecimiento en su proporción de gasto.

Evolución de la estructura del Gasto en España (excluida Seguridad Social)



Fuente: OCDE.

Por otra parte, durante los últimos años, se ha producido una cierta centrifugación del gasto público a empresas públicas, especialmente en el ámbito de las CC.AA. y EE.LL., que no figuran dentro de las AA.PP. pero cuyos desequilibrios y perdidas acaban por recaer –tarde o temprano– en los Presupuestos y suponen una presión al alza sobre las necesidades futuras de financiación de las AA.PP.

Por todas estas razones **es necesario frenar y revertir la fuerte tendencia al alza del gasto público registrada en los últimos años e intervenir para su control en todos los niveles de la Administración, por lo que las reformas que ahora se plantean fundamentalmente por la AGE se deben extender a las CC.AA. y EE.LL.**

Analizado el tamaño y el grado de descentralización de la Administración Pública española, es necesario describir su estructura para distinguir la parte identificada con la prestación de servicios esenciales de aquella que, por representar el «aparato administrativo», es el objetivo de las medidas de racionalización y mejora de la eficiencia.

Podemos considerar dedicado a servicios esenciales el personal docente, sanitario, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y autonómicos, fuerzas armadas, administración de justicia y centros penitenciarios. El resto de empleados públicos serían los dedicados a actividades típicamente administrativas.

Cuando se habla de **«reducir la Administración», y se identifica esta con el «aparato administrativo» de ministerios, consejerías y entes públicos, nos estamos refiriendo a 279.094 empleados públicos en la AGE y 230.447 en las CC.AA., lo que representa un 26% del total de empleados públicos que prestan sus servicios en el Estado y las CC.AA.**, puesto que el resto están dedicados a servicios considerados como esenciales. Respecto a las Corporaciones Locales, no se dispone actualmente de una clasificación que permita observar la parte que se dedica a servicios sociales que hoy son considerados como básicos, siendo esta cuantificación precisa del empleo público una de las materias en las que se proponen mejoras en este informe.

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS AA.PP. (Enero 2012)	
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL	**581.861**
AGE	**234.685**
Ministerios y Áreas Vinculadas	**215.677**
Ministerios y OOAA	124.981
Docencia No Universitaria	7.260
Centros Penitenciarios	24.282
Seguridad Social (Entidades Gestoras)	30.217
Patrimonio Nacional	1.410
AEAT	27.527
Agencias Estatales (Ley 28/2006)	**16.019**
Instituciones Sanitarias Seguridad Social	**2.989**
Fuerzas y Cuerpos Seguridad del Estado	**148.187**
Fuerzas Armadas	**126.924**
Administración de Justicia	**24.667**
Entes Públicos	**47.398**
CCAA	**1.351.883**
Consejerías y OOAA	230.447
Área de Docencia no Universitaria	550.306
Instituciones Sanitarias SNS	505.185
Administración de Justicia	39.373
Fuerzas de Seguridad	26.572
CCLL	**597.212**
Ayuntamientos	526.248
Diputaciones/Cabildos/Consejos Insulares	70.964
UNIVERSIDADES	**154.881**
TOTAL	**2.685.837**

Fuente: Registro Central de Personal: 1 de enero de 2012.

Antes se han señalado los grupos de empleados que no constan en el Registro Central de Personal, pero aun con esta limitación, podemos tener una idea bastante aproximada del tamaño del «aparato burocrático» de las AA.PP. en relación con el global de éstos.

5. MEDIDAS DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ADOPTADAS A PARTIR DEL AÑO 2012

El análisis de la dimensión del Sector Público en España, realizado en el apartado anterior, sirve para contextualizar las diversas medidas que ya ha adoptado el Gobierno en el **proceso de reforma y reestructuración de las Administraciones Públicas,** que la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas está llamada a continuar. Esta Comisión y este informe no parten de cero, sino que es necesario poner de manifiesto que **las bases de la reforma han sido ya puestas a lo largo de 2012, con cambios legislativos profundos, que determinarán la acción de las Administraciones en el futuro.**

Así, desde principios de la legislatura, el Gobierno ha desarrollado una firme estrategia de consolidación fiscal, con dos pilares claramente diferenciados:

- Por una parte, se están realizando reformas para fortalecer el **marco de gobernanza económica en España**, mejorando la **disciplina presupuestaria** y el **control de las finanzas públicas** en todos los niveles de la Administración.
  En 2012, el hito fundamental en la mejora del marco presupuestario fue la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que se verá reforzada en 2013, con la creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.
- Por otra parte, se están aplicando **medidas de ajuste de gastos e ingresos en todos los niveles de la Administración,** con el fin de corregir los desequilibrios de las finanzas públicas y cumplir con la senda de consolidación fiscal fijada. En buena parte, las medidas de ahorro adoptadas se centran en reducir estructuras administrativas, tal y como se detalla posteriormente, para lo que ha sido necesario combinar medidas de carácter extraordinario con medidas de carácter estructural de gran calado.

Gracias a las medidas adoptadas por el Gobierno desde el inicio de la legislatura, y en el marco de disciplina de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el **déficit del conjunto de las Administraciones Públicas se redujo hasta el 6,98%** del PIB en 2012[7], frente al 8,96% registrado en 2011, lo que supone una corrección muy significativa en un contexto de fuerte caída de la actividad.

En total, **el déficit público se ha reducido en 2 puntos porcentuales de PIB, lo que equivale a 22.000 millones de euros,** de los que 19.600 millones se han conseguido con medidas de reducción de gastos y el resto (2.400 millones) vía aumento de ingresos.

No obstante, las medidas de consolidación adoptadas por las Administraciones Públicas superan los 44.000 millones de euros, lo que equivale a 4,2 puntos de PIB, muy por encima de la reducción de 2 puntos del déficit observado.

Esto es consecuencia del adverso escenario macroeconómico de 2012, que ha provocado un aumento automático de determinadas partidas de gasto y una caída de los ingresos.

- Por el lado de los gastos, en total se adoptaron medidas por importe de 2,5 puntos de PIB, más de 26.200 millones de euros, para compensar el aumento de los **intereses de la deuda,** que crecieron un 20%, **y de las prestaciones sociales,** que aumentaron un 2,9% impulsadas por los gastos en desempleo y las pensiones. El resto de las rúbricas de gasto se redujo el pasado año en cerca de un 10% respecto a 2011.

[7] Se excluye el déficit derivado del saneamiento del Sector Financiero que ascendió al 3,65% del PIB en 2012.

- Por el lado de los ingresos, las medidas ascendieron a 1,7 puntos de PIB, más de 17.800 millones de euros, lo que permitió compensar la caída de las bases imponibles. Con las medidas normativas aprobadas por el Gobierno, que afectan a las principales figuras impositivas se han recaudado 11.237 millones de euros, mientras que el resto corresponde a ingresos de la lucha contra el fraude y las medidas de aumento de ingresos adoptadas en el ámbito autonómico. Gracias a las medidas aprobadas se ha evitado el desplome de la recaudación y los ingresos totales de las AA.PP. han aumentado 2.373 millones de euros respecto a 2011.

Para valorar la intensidad del ejercicio de consolidación fiscal que ha realizado España en 2012, se debe hacer referencia a lo que se llama en lenguaje económico la **reducción del déficit estructural primario,** que elimina el efecto derivado del aumento de gastos y la caída de ingresos derivados del ciclo económico. Tal y como ha reconocido el Fondo Monetario Internacional, **España ha rebajado el déficit estructural primario en 3,1 p.p. de PIB,** muy por encima de los países de nuestro entorno.

A. LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, primera reforma adoptada por el Gobierno durante su mandato, constituye el marco de referencia para la consolidación presupuestaria de todas las AA.PP.

Las novedades fundamentales que presenta la Ley, a diferencia de la normativa anterior, son su aplicación al conjunto de las AA.PP., la mejora en la transparencia a todos los niveles de las Administraciones y la capacidad de control en la ejecución presupuestaria sustentada en nuevos instrumentos y medidas preventivas y correctivas.

La nueva ley se convierte en un texto único para todas la AA.PP. En el mismo se establece que mantendrán una situación de equilibrio estructural, permitiéndose un déficit estructural de hasta el 0,4% del PIB cuando se lleven a cabo reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo.

Excepcionalmente, el Estado y las CC.AA. podrán presentar déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria. Con la Ley no sólo se pretende reforzar la idea de estabilidad para todas las AA.PP. en un momento coyuntural, sino con carácter permanente.

Asimismo, y con la finalidad de garantizar la estabilidad presupuestaria, se hace un seguimiento más intenso del cumplimiento de los objetivos y de la nueva regla de gasto que incluye la ley. Con este fin, se han previsto **medidas automáticas de prevención,** inexistentes en la anterior legislación, **y medidas de corrección** para los supuestos en los que alguna Administración hubiese incumplido, que van desde multas hasta el envío de delegaciones a la Administración incumplidora.

Todo ello mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la Ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas.

Sin duda, los buenos resultados de consolidación fiscal alcanzados por todas las AA.PP. en 2012 han sido posibles gracias a la aplicación de la nueva Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera:

CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AA.PP.		
SUBSECTORES	**2011***	**2012****
Administración Central	–5,13	–4,11
Comunidades Autónomas	–3,31	–1,76
Corporaciones Locales	–0,45	–0,15
Administraciones de Seguridad Social	–0,07	–0,97
Total Administraciones Públicas	**–8,96**	**–6,98**
Ayudas a instituciones financieras	0,48	3,65
Total Administraciones Públicas con ayudas a las instituciones financieras	**–9,44**	**–10,63**

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
(*) Antes de la liquidación del sistema de financiación de 2009.
(**) En % del PIB.

La distribución del déficit público entre Administraciones muestra en 2012 un esfuerzo de consolidación claramente compartido. Si se descuentan los gastos ligados a la reestructuración bancaria, la Administración Central redujo en ese año 1 punto porcentual (p.p.) de PIB su déficit, hasta situarlo en el 4,1%. Las CC.AA. situaron su déficit en 2012 en el 1,76% del PIB, reduciéndolo en 1,55 p.p. Las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) redujeron el déficit en 0,3 p.p. en 2012, situándose éste en el 0,15% del PIB y cumpliendo ampliamente con el objetivo del 0,3% del PIB fijado.

Finalmente, en un contexto de deterioro de la actividad económica y del empleo más intenso del previsto inicialmente, las Administraciones de Seguridad Social registraron un déficit en 2012 del 0,97% del PIB, con un aumento de 0,9 p.p. respecto al déficit del 0,07% alcanzado en 2011, aunque cumpliendo con el objetivo del 1%.

Centrándonos en el ámbito autonómico, en 2012 todas las Comunidades presentaron sus planes económico-financieros de reequilibrio para el periodo 2012-2014, con medidas de aumento de los ingresos y reducción del gasto, para cumplir con la senda de estabilidad presupuestaria fijada.

El total de las medidas de gastos del conjunto de las CC.AA., tanto las contenidas en los planes económico-financieros de reequilibrio 2012-2014 como las adicionales comunicadas con posterioridad, asciende a 12.468 millones de euros.

Por su parte, las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos y Consejos) cumplieron sobradamente con el objetivo de déficit fijado en 2012, resultado en el que han tenido un papel clave los 2.700 planes de ajuste que presentaron las Entidades Locales que se adhirieron al Plan de Pago a Proveedores. Las medidas adoptadas por las entidades locales han supuesto, respecto a 2011, un incremento de ingresos de 1.108 millones de euros y una reducción de gastos de 1.466 millones de euros.

Parte importante del ajuste ha consistido en una **reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional** en todos los niveles de la Administración, que se ha traducido en:

— Racionalización del número de entidades públicas instrumentales, tanto autonómicas como locales.
— Reducción del personal del sector público empresarial y fundacional autonómico y local.

En las CC.AA., a fecha 1 de enero de 2013, se han materializado 383 bajas y 75 altas, y 227 entidades están en la fase inmediatamente anterior a su extinción, lo que supone un cumplimiento del compromiso inicialmente previsto (535 entidades netas frente a un compromiso de 515). Se va a continuar con la implementación del Plan. Se ha ampliado la reducción neta de entidades en 193, hasta llegar a un total de 708 bajas en términos netos. **Esta reducción del número de entidades supone un ahorro estimado para el periodo 2011-2013 de más de 1.500 millones de euros.** Se estima **que la reducción del personal** asciende a 5.863 efectivos, generando un ahorro de 130 millones de euros.

B. AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL

Ahondando en el objetivo de incrementar la transparencia y la responsabilidad de los gestores públicos, el Gobierno ha iniciado los trámites para la creación de una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que velará por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en todos los niveles de la Administración.

Con ese fin, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal realizará una evaluación continua del ciclo presupuestario, de la deuda pública y de las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y escenarios a medio plazo, no pudiendo aprobarse sin contar con informe favorable de la Autoridad, que, además, analizará el desarrollo y la ejecución de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos. Adicionalmente la Autoridad podrá formular, cuando considere oportuno, las opiniones que estime necesarias en materia de ejecución presupuestaria en relación con el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto en todas las Administraciones Publicas, sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, y sobre cualquier otro asunto cuando así lo disponga una Ley.

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal será un ente de Derecho Público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejercerá sus funciones con autonomía e independencia funcional respecto de las AA.PP.

Para garantizar la independencia y efectividad de sus actuaciones, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal deberá contar con los medios materiales y humanos necesarios, contando con profesionales cualificados y acreditados con la experiencia necesaria para realizar las especiales tareas encomendadas.

La Ley Orgánica de creación de esta autoridad ha sido remitida al Consejo de Estado para dictamen y se espera que se remita a las Cortes Generales en julio, con el objeto de que pueda estar constituida antes de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2014.

C. PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Este proyecto, actualmente en tramitación parlamentaria, contribuirá al reforzamiento de la disciplina fiscal en la medida en que establece una serie de obligaciones legales en materia de gestión pública y, en particular, en el manejo de recursos económicos y el respeto a la estabilidad presupuestaria, cuyo incumplimiento lleva aparejado un régimen específico de infracciones y sanciones que pueden llegar a la inhabilitación para cargo público. Así, la norma prevé un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; reconoce y garantiza el acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

La aprobación de la Ley será, sin duda, la reforma por excelencia en el ámbito de transparencia y buen gobierno. No obstante, durante 2012, el Gobierno ya ha adoptado importantes medidas para mejorar la transparencia de la información. Así, se están realizando esfuerzos muy significativos para incrementar la transparencia en las cuentas públicas, en particular mediante la **mejora de la calidad estadística de las cifras presupuestarias de las Administraciones territoriales,** tanto CC.AA. como EE.LL.

La novedad más significativa es que, por primera vez en 2013, se dispone de datos mensuales de ejecución presupuestaria de todas las AA.PP. en términos de Contabilidad Nacional (a excepción de las Corporaciones Locales que se publican trimestralmente), lo que facilita el control de las cuentas públicas en todos los niveles de la Administración.

D. MEDIDAS DE CONSOLIDACIÓN PARA RACIONALIZAR EL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES

Gran parte de las medidas de consolidación adoptadas por el Gobierno se han centrado en reducir las estructuras administrativas y en racionalizar los gastos de personal y los gastos corrientes de las Administraciones Públicas.

En el ámbito de la función pública, el Gobierno ha adoptado diversas medidas tendentes por lo general a homogeneizar las condiciones laborales con las existentes en el sector privado y reducir el peso de la masa salarial en el conjunto del gasto público. La crisis económica había generado un fuerte ajuste de las plantillas de los trabajadores del sector privado. No había ocurrido lo mismo en el sector público. Pese a la crisis económica, el número de empleados públicos había crecido hasta el tercer trimestre de 2011.

Se trata de una serie de **reformas que eran absolutamente necesarias,** tanto para garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en materia de gasto público y déficit, como para mejorar la eficiencia, productividad y competitividad de nuestra economía.

Entre las medidas coyunturales de carácter urgente para reducir el gasto en el sector público, cabe destacar la congelación de salarios en 2012 y 2013; la supresión de una paga extra en 2012, o restricciones complementarias a la contratación de personal temporal y amortización de vacantes.

Junto a estas medidas, el Gobierno ha aprobado otras de carácter estructural contenidas fundamentalmente en los Reales Decretos-Ley 3/2012 y 20/2012. Entre éstas destacan por su importancia las siguientes:

a) **Medidas en materia de Empleo Público**

- **La congelación de las Ofertas de Empleo Público para 2012, 2013 y 2014, estableciendo una tasa de reposición de efectivos cero con carácter general y del 10% limitada a determinados ámbitos, como la prevención del fraude y determinados servicios.**
- **Habilitación legal del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el ámbito de la Administración Pública,** para el personal no funcionario.
- **Reducción de días de asuntos particulares y supresión de días adicionales a los días de libre disposición**.
- Modificación de las **condiciones de acceso y permanencia en situación de incapacidad temporal**.
- **Modificación de la edad para poder acceder a la jubilación ordinaria,** elevándola de los 65 a los 67 años. La Ley introdujo un período transitorio de 14 años para la aplicación progresiva de esta medida.
- **Extensión mínima de la jornada laboral** del sector público a 37,5 horas semanales.
- **Medidas de empleo público sectoriales en los ámbitos docente y sanitario.**
- **Plan de reducción del absentismo.**
- **Modificación del régimen de incompatibilidades.**
- **Modificación del régimen de permisos sindicales.**

Ahorros derivados de las medidas estructurales adoptadas en materia de personal (millones de euros)

MEDIDA	2012			2013			2014		
	Estado	CCAA	EELL	Estado	CCAA	EELL	Estado	CCAA	EELL
Supresión de 3 días de libre disposición.				101	339	94	98	329	92
Supresión de los días de libre disposición adicionales y días adicionales de vacaciones por antigüedad.				162	543	151	157	528	147
Modificación del régimen retributivo del personal al servicio de las administraciones públicas durante la situación de incapacidad temporal y de la prestación económica en IT (incluye MUFACE, no incluye ISFAS ni MUGEJU).	35	116	32	81	270	75	78	263	73
Ampliación de la modificación del régimen retributivo durante la situación de incapacidad temporal y de la prestación económica en IT a Defensa y Justicia.									
Ahorros complementarios de control del absentismo, derivados de medidas de descuento en situaciones de ausencia sin baja por IT.				7	21	7	7	21	7
Incremento de la jornada de los empleados públicos a 37h.30m. Semanales.		972	286		945	278		919	270
Modificación del régimen de incompatibilidades				5			5		
Reducción de créditos y permisos sindicales.	5	17	5	12	40	11	12	39	11
Congelación de la oferta de empleo público y no reposición.				360	1.080	360	700	2.100	700
SUBTOTAL	**40**	**1.105**	**323**	**728**	**3.238**	**976**	**1.057**	**4.199**	**1.300**

Fuente: Memoria del Real Decreto-Ley 20/2012; excepto incremento de jornada, elaboración propia. No se incluyen los ahorros derivados de los Reales Decretos-Leyes 14/2012 y 16/2012 (ámbitos educativo y sanitario).

b) Medidas de Racionalización y Reestructuración del Sector Público

En los primeros meses del año 2012, el Gobierno adoptó diversas medidas tendentes a conseguir un **sector público más racional, ordenado y mejor dimensionado y a procurar una reducción de determinados gastos de funcionamiento.** El Real Decreto 1823/2011, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, y el Real Decreto 1887/2011, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de los departamentos ministeriales (además de los diferentes Reales Decretos de Estructura de los diferentes ministerios) establecieron una nueva estructura que ha supuesto una **reducción relevante del número de altos cargos y órganos directivos de la AGE.**

El Real Decreto Ley 20/2012, de 14 de julio, regula, con carácter básico, la **incompatibilidad de pensiones indemnizatorias o compensatorias de ex-altos cargos,** con el objeto de que esta prestación se perciba sólo en el supuesto de que el ex-alto cargo no realice ninguna otra actividad remunerada pública o privada.

La Disposición Adicional Octava del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero (tramitado posteriormente, y aprobado como Ley 3/2012), de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, por una parte, limitó la **indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección** de directivos de entidades del sector público estatal prohibiendo su percepción a los que, siendo funcionarios o empleados públicos, pudieran retornar a la Administración; y, por otra, determinó la **estructura retributiva** a fijar en los contratos de directivos de sociedades mercantiles estatales (distinguiendo entre una retribución básica y una retribución complementaria –complemento de puesto y complemento variable–).

El Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el **régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial** y otras entidades del sector público estatal, dictado en desarrollo de lo dispuesto en la señalada Disposición Adicional Octava, extendió la estructura retributiva prevista en la misma a todos los directivos del sector público con contrato laboral de alta dirección y, además, estableció un sistema de clasificación de todas las entidades en tres grupos (en función

de parámetros tales como la plantilla o el volumen de actividad), de tal modo que el grupo en el que se clasificara la entidad determinaría, entre otros aspectos, el **número máximo de miembros del consejo de administración u órgano superior de gobierno de la entidad**, su estructura organizativa (número máximo y mínimo de directivos) y las cuantías máximas de la retribución de directivos.

En desarrollo de este Real Decreto se dictaron diversas órdenes comunicadas del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas por las que se clasificaron a todas las entidades del sector público estatal. Fueron clasificadas un total de 353 entidades con el siguiente detalle:

Consorcios	**25**
Entidades Públicas Empresariales y Otras Entidades de Derecho Público	**68**
Entidades Públicas Empresariales	14
Entidades Públicas (D.A 9.ª y 10.ª LOFAGE)	16
Organismos Públicos Reguladores y Supervisores	7
Resto Entidades de Derecho Público	31
Fundaciones	**53**
Organismos Autónomos	**66**
Sociedades Mercantiles Estatales	**141**
TOTAL	**353**

Hay que resaltar que la intención del Gobierno es que este esquema de racionalización en las estructuras de los órganos de gobierno y en las retribuciones de los directivos de entidades se extienda al resto de las Administraciones distintas del Estado. Por este motivo, el apartado siete de la señalada Disposición Adicional Octava de la Ley 3/2012, declaró la aplicación a CC.AA. y a las EE.LL. del régimen de limitación en las indemnizaciones de contratos mercantiles o de alta dirección que en él se contiene. También en esta misma línea, el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local contiene determinadas previsiones en materia de órganos de gobierno y retribuciones de directivos de entidades del sector local, que persiguen finalidades similares a las del Real Decreto 451/2012.

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 se aprobó el **Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector público Empresarial y Fundacional Estatal.**

— En el ámbito de las **sociedades mercantiles estatales,** las operaciones de mayor relevancia contempladas en el Plan se refieren a operaciones de fusión, extinción de sociedades mercantiles por cesión global a otra sociedad o entidad de su activo y pasivo, y disolución de sociedades. Asimismo, el Acuerdo hacía referencia al cambio de titularidad de la Sociedad Correos y Telégrafos, S.A. El total de operaciones contempladas debe concluir con la **desaparición de 24 sociedades mercantiles estatales.** Adicionalmente, el Acuerdo de Consejo de Ministros contemplaba la **desinversión de la participación estatal** en un total de 43 empresas (8 de ellas con participación mayoritaria del Estado) y un mandato de acelerar los procesos de liquidación de 13 sociedades mercantiles estatales. Por último, también se contiene en el Acuerdo la realización de diversas

operaciones en relación con **fundaciones del sector público estatal** cuyo resultado es la extinción de un total de 6 fundaciones.

La aplicación de este conjunto de medidas en el sector público estatal ha producido ahorros significativos, entre otros en los siguientes ámbitos:

a. **Reducción de altos cargos y Subdirecciones Generales en la AGE.** La disminución en el número de altos cargos y de Subdirecciones Generales como consecuencia de la aprobación de los distintos Reales decretos de estructura de los Ministerios ha producido un ahorro de 4.796.037 euros en la estructura ministerial y de 390.683 euros en sus organismos públicos dependientes.
b. **La incompatibilidad de pensiones indemnizatorias o compensatorias** de ex altos cargos ha supuesto un ahorro de 1.203.530 euros en 2012 y se prevé una cantidad de 3.396.560 euros para 2013.
c. **Reducción del número de miembros en los Consejos de Administración** de sociedades mercantiles estatales. Como consecuencia del proceso de clasificación de sociedades (que limitaba el número de consejeros según el grupo de clasificación de la misma) se han reducido 113 consejeros con un ahorro en términos anuales de 993.400 euros. Cuando culminen todas las operaciones previstas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 se producirá una disminución de otros 151 consejeros (ahorro de 900.638 euros).
   A estas cifras puede añadirse el ahorro por reducción del importe de la dieta por asistencia en las sociedades clasificadas en un grupo inferior al que tenían con anterioridad, con un ahorro por esta circunstancia de 652.328 euros.
   Por tanto, este proceso va a suponer una reducción total de 264 consejeros (aprox. un 36% menos) con un ahorro global de 2.546.366 euros.
d. **Ahorros por las medidas relativas al personal directivo de sociedades y entidades.** La nueva normativa a la que se ha hecho referencia ha dado lugar a ahorros por la supresión de puestos directivos en entidades del sector público, reducción de sus retribuciones y limitación en las indemnizaciones por cese en comparación con las que se hubieran percibido en el régimen anterior.
   Estos ahorros (distinguiendo entre sociedades mercantiles estatales y otras entidades) se resumen en el siguiente cuadro:

Sociedades mercantiles	
Supresión de puestos	3.470.310 €
Reducción de retribuciones	2.468.660 €
Indemnizaciones	6.354.445 €
Subtotal	**12.293.415** €

Otras entidades	
Supresión de puestos	2.067.931 €
Reducción de retribuciones	2.066.646 €
Indemnizaciones	1.663.828 €
Subtotal	**5.798.405** €

TOTAL	**18.091.820** €

Por último, la Ley 3/2012, de 4 de junio, crea la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC),** como organismo público encargado de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos. La CNMC agrupará las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados atribuidas a 8 organismos reguladores y supondrá unos **ahorros anuales estimados en 28,15 millones de euros.**

Respecto a las medidas relativas a la **planificación del patrimonio inmobiliario del Estado así como la reforma del PME,** la CORA ha analizado los trabajos realizados hasta la fecha y plantea algunas propuestas adicionales. El resultado conjunto de estas medidas se analiza en el apartado relativo a la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios comunes de este informe**.**

E. OTRAS REFORMAS ESTRUCTURALES QUE REDUNDAN EN LA EFICIENCIA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La **Ley de Garantía de la Unidad de Mercado,** que se enviará a las Cortes Generales el mes de julio, persigue la simplificación de las trabas administrativas para el acceso y ejercicio de las actividades económicas en las diferentes CC.AA. y la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio nacional. La ley está basada en la confianza mutua y en la responsabilidad de todas la Administraciones mediante la colaboración ex ante y ex post para el control y la supervisión. La Ley aborda mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas para la elaboración de proyectos normativos con objeto de preservar la coherencia de los mismos.

En el refuerzo de la actividad comercial cabe destacar también las medidas de liberalización recogidas en el **Real Decreto-ley 19/2012, de 25 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios,** por el que se eliminan las licencias de apertura previas en locales cuya superficie útil de exposición y venta al público sea inferior a 300 metros cuadrados, sustituyéndolas por una declaración responsable, así como la mayor liberalización de horarios comerciales y de ventas promocionales, reduciendo así la intervención y las trabas administrativas. El Anteproyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización contempla la ampliación de este umbral.

6. CONCLUSIÓN

En definitiva, **desde principios de 2012, se han dado pasos importantes para la contención del gasto y la racionalización de las estructuras administrativas**. Todas estas medidas estructurales han puesto las bases de la reforma en España y han permitido un innegable avance hacia la flexibilidad del sector público que ha comenzado ya un importante proceso de redimensionamiento.

Si se analizan los procesos de reforma administrativa de otros países de nuestro entorno, se observa que un capítulo muy importante de ellos está representado por medidas como las ya adoptadas en esta legislatura.

A partir de estos avances, **el proceso de reforma administrativa aborda ahora una fase cuantitativa y cualitativamente muy relevante**.

En primer lugar, con el **Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local**, en el que se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de «competencias impropias» a criterios de eficiencia. Las medidas previstas son:

- Se clarifican por primera vez las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Se establece un período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad. Respecto a las competencias de educación, se estará a lo que dispongan las normas reguladoras del sistema de financiación de las CC.AA. y de las haciendas locales. Ambas serán exclusivas de las Comunidades Autónomas.

- Las mancomunidades y entidades locales menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán a partir de la entrada en vigor de la Ley.
- Se refuerza el papel de los Interventores municipales como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Se favorece la iniciativa económica al limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica y se incrementan los requisitos de transparencia en relación al modelo de gestión que decida una entidad local a la hora de prestar sus servicios al ciudadano.
- Se limita el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio.
- El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado. La limitación de sueldos se espera tenga un impacto de 1.200 millones de euros adicionales.

En segundo lugar, centrándose en el ámbito de la Administración General del Estado, aunque considerando las duplicidades existentes con las Comunidades Autónomas, los trabajos de la**Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas**y de las Subcomisiones que la integran han servido para definir un conjunto amplio de medidas que se detallan en los siguientes capítulos de este informe.

Desde el inicio de la democracia tanto el país como la Administración han registrado cambios importantes y trascendentes, pero **existe la percepción de que los cambios han sido más rápidos en el sector privado que en el público. Esta divergencia en la velocidad de adaptación a una realidad cambiante entre lo privado y lo público pone de manifiesto la necesidad de una verdadera reforma de la Administración. Y ésta ya ha comenzado. Desde 2012 se está produciendo el reclamado «adelgazamiento» de la Administración. La reducción de 26.200 millones de euros de gasto público y de 374.800 empleos públicos, antes explicados, así lo atestiguan.**

Además, este «adelgazamiento» no es temporal, ni siquiera consecuencia última de la crisis, sino que desde el comienzo de la legislatura se está propiciando un cambio estructural en la Administración apoyado en criterios de eficiencia. **Son muchas e importantes las reformas de Administración Pública llevadas a cabo en este último año y medio** a iniciativa del Gobierno de la Nación.

El conjunto de todas las medidas descritas en los apartados anteriores representan la reforma estructural de las Administraciones Públicas abordada por el Gobierno de la Nación desde el inicio de la legislatura, y supondrá que, acumuladamente, en los cuatro años de gobierno, el sector público habrá dejado de gastar 37.620 millones de euros. Al final de este periodo, con la total implantación de las reformas, las Administraciones estarán ahorrando 17.534 millones de euros anuales con respecto a lo gastado en 2011.

Las medidas de racionalización administrativa, supresión de organismos y estructuras, eliminación de duplicidades y mejora de la gestión de medios y servicios recogidas en el informe de la CORA comporta unos ahorros acumulados totales de 6.440 millones de euros en los tres años de su implantación para las AA.PP., a los que se sumarían los generados por las medidas ya cuantificadas en materia de empleo público. Y, cuando se produzca la total efectividad de las reformas, unos ahorros para ciudadanos y empresas de 16.295 millones de euros.

Es preciso tener en cuenta que, para algunas de las medidas estructurales más relevantes, consideradas tanto en este informe como en aquellas que han sido ya puestas en marcha o están en vías de aprobación, no ha podido determinarse a priori su impacto económico, por lo que estos valores deben tomarse como extraordinariamente prudentes.

Las cifras de los párrafos anteriores no recogen la importante reducción del gasto público como consecuencia de reformas estructurales que las CC.AA. y las EE.LL. han incluido en sus respectivos Planes de Ajuste, a los que se ha hecho alusión en anteriores apartados de este resumen y que son parte fundamental del esfuerzo realizado en el conjunto del Estado.

II. LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Dentro del Programa de Reformas del Gobierno una parte esencial se refiere a la reforma de las AA.PP. España necesita una Administración Pública austera y eficiente que sea un valor competitivo para nuestro país. Además de la necesidad de abordar el estudio integral de la reforma administrativa, era necesario dar cumplimiento a dos mandatos:

— La última Conferencia de Presidentes de las CC.AA. acordó la creación de un Grupo de Trabajo, en el seno de la Conferencia Sectorial correspondiente, que elabore un programa de racionalización administrativa, a fin de eliminar trabas burocráticas, simplificar normativa y procedimientos y evitar duplicidades.
— En el Programa para la Aplicación del Fondo de Liquidez para las CC.AA. se ha previsto la creación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de un grupo de trabajo para acordar un código de buenas prácticas para racionalizar el gasto e incrementar el ahorro.

Se hacía necesario, por tanto, llevar a cabo un estudio integral que, además, dotase a ambos grupos de trabajo de propuestas concretas. Para ello se creó, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros del 26 de octubre de 2012, la CORA.

Adscripción, composición y funcionamiento

La CORA se ha adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Ha ejercido su presidencia el subsecretario de la Presidencia, correspondiendo la vicepresidencia a la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, mientras que la Secretaría ha sido desempeñada por el Director General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

La CORA ha estado compuesta por los siguientes miembros:

— Un representante de cada uno de los Departamentos Ministeriales, con rango mínimo de Director General.
— Un representante de la Inspección General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
— Un representante de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno.
— Un representante del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.
— Un representante del Gabinete de la Vicepresidencia del Gobierno.

Cuando así lo ha aconsejado la naturaleza de los asuntos a tratar, y por invitación del Presidente de la Comisión, han asistido a las reuniones, con voz pero sin voto, titulares de otros órganos o entidades de la AGE.

Subcomisiones

En el seno de la Comisión se crearon las siguientes Subcomisiones:

Duplicidades administrativas. Tenía por objeto identificar y eliminar duplicidades y reforzar los mecanismos de cooperación, de modo que se abarate el coste de la actividad administrativa. En la medida en que las competencias atribuidas a la Administración Local estaban ya siendo objeto de reforma en un pro-

yecto de modificación de su Ley de Bases, las duplicidades a identificar en este estudio eran básicamente las que se producen entre la AGE y las CC.AA.

Simplificación administrativa. Debía revisar las trabas burocráticas que dificultan la tramitación de los procedimientos administrativos con el fin de conseguir una mayor simplificación que redunde en beneficio de los ciudadanos. En particular, ha abordado los procedimientos cuya finalidad requiere, para ser efectiva, la participación de otras Administraciones Públicas, como la creación de empresas. Se han integrado aquí los proyectos en curso en la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica del MINHAP.

Gestión de servicios y medios comunes. Tenía por objeto centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, pueden desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos. En este grupo ha sido fundamental el estudio de modelos de éxito implantados en grupos empresariales españoles, de los que se ha obtenido información y colaboración.

Administración institucional. Ha analizado la distinta tipología de entes que la componen y revisado el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, para plantear las modificaciones precisas en la lista de entidades existentes, a partir de la información y propuesta de los diferentes Departamentos ministeriales.

Las Subcomisiones han realizado su trabajo de forma permanente, convocando a otros cargos de la Administración y representantes del sector privado. Han informado periódicamente al pleno de la Comisión del avance de los trabajos.

El Acuerdo de creación encomienda a la CORA, con carácter general, elevar propuestas de normas y actuaciones destinadas a mejorar la eficiencia de la actividad administrativa en distintos planos: eliminación de duplicidades, refuerzo de los mecanismos de cooperación, simplificación documental, revisión de la tipología y del marco normativo de la llamada Administración institucional y gestión de los servicios y medios comunes.

Además de este objetivo de abordar el estudio integral de la reforma administrativa, la CORA debía proporcionar un conjunto de propuestas concretas que fueran tenidas en consideración por Grupos de trabajo creados en otros ámbitos de relación institucional.

El Acuerdo determinó que, finalizados los trabajos, el Pleno trasladaría las propuestas correspondientes al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su elevación al Consejo de Ministros y traslado a los grupos previstos en los acuerdos de la Conferencia de Presidentes, determinándose como plazo para que la Comisión concluyera sus trabajos el 30 de junio de 2013.

La revisión integral de la Administración Pública realizada por la CORA ha estado dirigida a conseguir una **mejora en la eficacia y eficiencia en la actividad pública, minorando su coste sin que ello conlleve la disminución en la calidad de los servicios prestados.**

Se ha garantizado la participación social en el proceso gracias a la creación de un **Buzón de participación ciudadana** que ha recibido más de 2.000 sugerencias y a la constitución de un **Consejo Asesor**, en el que se integraron:

- **Representantes de los empleados públicos,** dándose entrada a los tres sindicatos más representativos en el ámbito de las Administraciones Públicas (CSIF, CC.OO. y UGT).
- **Una representación de las empresas**, materializada a través de la intervención de representantes de la CEOE y de la CEPYME.
- **La Oficina del Defensor del Pueblo**, por medio de la figura de su Secretario General.
- **Una representación de la Universidad**, con un catedrático de Derecho Administrativo (D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez).
- **Una representación del administrado**, a través de un representante del Consejo de Consumidores y Usuarios.

— Una representación de las siguientes **organizaciones**:

- FEDECA (Federación de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración General del Estado).
- ATA (Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos).
- AEC (Asociación Española de Empresas de Consultoría).
- Consejo Superior de Cámaras.
- IEF (Instituto de Empresa Familiar).

El funcionamiento de este Consejo Asesor se ha basado en la realización de diversas reuniones a fin de dar cuenta de la evolución de los trabajos, de la sistemática seguida, así como del calendario de plazos del que se ha dispuesto. Se trataba también de recabar sus propias aportaciones, que se recibieron, como órgano representativo de los destinatarios finales de los trabajos de la Comisión.

A efectos de aumentar el grado de participación de los actores sociales en los trabajos de la Comisión y de completar la información con aportaciones de los ciudadanos, las empresas y el tercer sector, el Pleno de la CORA decidió **establecer un buzón electrónico destinado a recoger las sugerencias de los ciudadanos** en el ámbito de la reforma de las AA.PP. Por razones prácticas –las Subcomisiones de Administración Institucional y de Gestión de Medios y Recursos Comunes se refieren al ámbito interno de la Administración y presentan un mayor grado de complejidad técnica y normativa–, el buzón se refería únicamente a dos de los ámbitos de actuación de la Comisión: las duplicidades y la simplificación administrativa.

El buzón se puso en marcha el 2 de enero de 2013. El acceso al mismo se situó en las páginas Web de Presidencia del Gobierno y de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, siendo el enlace de la Comisión: http://run.gob.es/cora y el de los buzones: http://run.gob.es/buzon-duplicidades y http://run.gob.es/buzon-trabas.

Los ciudadanos tenían que completar un cuestionario con datos muy sencillos, siendo obligatorios únicamente el nombre, el apellido, el NIF y una dirección de correo electrónico. Adicionalmente, se solicitaba información en campos desplegables, para llevar a cabo un estudio estadístico, como provincia, sexo y rango de edad. El resto de ítems a rellenar por el ciudadano son: el tipo de Traba (Licencias, Prestaciones, Ayudas, Información, Servicios y Otros Procedimientos) o Duplicidad (entre órganos del Estado, entre órganos del Estado y CC.AA., entre órganos del Estado y EE.LL., entre órganos de CC.AA. y EE.LL.), el Asunto, una Descripción del dicho asunto y la Sugerencia que aporta el ciudadano.

El buzón estuvo activo hasta el 31 de marzo de 2013 y las observaciones recogidas han sido muy útiles para los trabajos de la CORA. En la parte de **trabas burocráticas, el buzón recogió 903 sugerencias**, 243 de las cuales se refieren a "eventos vitales" (actos de importancia vital para los ciudadanos). Las sugerencias manifiestan el deseo del ciudadano de que la Administración no le "entretenga" con papeleos; de no tener que guardar colas y esperas o aportar aquellos documentos que ya obran en poder del Estado; de tener una línea de acceso único a la información, que le permita solucionar los trámites sin laberintos. Así mismo, desea entender de forma clara los mandatos de las normas, que éstas sean únicas y sencillas, y mucha más Administración Electrónica, que garantice un servicio de 24 horas al día, 7 días a la semana, todos los días del año.

En la parte de **duplicidades administrativas, el buzón recogió 1.336 sugerencias**. A través de ellas, se pone de manifiesto que el ciudadano muestra preocupación por la réplica de organismos y competencias entre AA.PP. y por las ineficiencias y gastos que esto supone. También por la proliferación y crecimiento de organismos en las Administraciones Territoriales que generan no sólo gasto, sino también falta de claridad en las competencias.

Todas las iniciativas aportadas han sido leídas y estudiadas por las Subcomisiones competentes y, en su caso, remitidas a los Departamentos responsables para su informe.

En los siguientes apartados del informe se exponen, en primer lugar, las medidas que, por tener un carácter horizontal, no son propias de ninguna de las cuatro subcomisiones. Seguidamente se describen, en los capítulos respectivos, el procedimiento de trabajo y un resumen de las propuestas de cada Subcomisión. Las fichas donde se detalla cada una de las medidas, y su memoria justificativa, se incluyen como anexo en el apartado final de Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones.

Los cálculos de ahorros se han efectuado para el caso del Estado y/o CC.AA. basándose en los conceptos presupuestarios de los dos últimos ejercicios y en las experiencias en esos años de ahorros contrastados para cada supuesto. Los cálculos de los ahorros para los ciudadanos se han basado en el método del "coste estándar", aplicado en la UE para el cómputo de los ahorros por reducción de cargas administrativas o por incrementos en la utilización de la administración electrónica. En ambos casos figura el detalle de las operaciones efectuadas en la ficha correspondiente a cada medida.

Así, todas las fichas de las medidas propuestas recogen, cuando ha sido posible su estimación, una cuantificación económica del impacto previsto para un periodo de 3 años desde su entrada en vigor tanto para el Estado como para las CC.AA., los ciudadanos y empresas. En este sentido, es preciso considerar que el término "Impacto en Presupuestos Generales del Estado" se refiere a los ahorros anuales calculados sobre el presupuesto inicial, antes de implantarse la medida concreta. Es decir, no se refiere a la reducción que en cada año experimentará el gasto en los Presupuestos Generales del Estado como consecuencia de la aplicación de cada reforma concreta. Así, por ejemplo, el impacto en el primer año sí recoge un ahorro equivalente a la reducción del gasto en el año 1. Los impactos en el Presupuesto cuantificados en el segundo y tercer año recogen los ahorros generados respecto al presupuesto inicial y tendrán un efecto de reducción del gasto (y del déficit) respecto al año anterior, en lo que excedan del valor recogido para el periodo inmediatamente anterior.

La CORA, desde el momento de su constitución, en octubre de 2012, ha revisado las propuestas de simplificación, eliminación de duplicidades y mejoras de gestión presentadas por los Ministerios. En ocasiones se ha decidido comenzar a ejecutarlas inmediatamente, una vez comprobada su viabilidad y eficacia, como ha sucedido con los planes de gestión del parque móvil, el patrimonio inmobiliario o con el proyecto para la creación de empresas Emprende en 3. En otros casos, las propuestas se han incorporado a proyectos normativos en curso, como las medidas de simplificación en materia medioambiental. El resto de propuestas contenidas en el informe se materializarán a partir de su publicación, de acuerdo con el calendario fijado para cada una de ellas.

III. MEDIDAS DE CARÁCTER GENERAL

1. IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y EFICIENCIA

Situación actual

La **generalización de métodos de evaluación homogéneos**, de acuerdo a las características de las diversas actividades de las Administraciones Públicas, constituye un elemento clave para la ordenación de los recursos puestos a disposición de las mismas y debe permitir mejoras en la consecución de los principios de eficacia, eficiencia, economía y calidad. Actualmente, el desarrollo de estos métodos es heterogéneo y desigual.

Existen muchas parcelas de la Administración que ya disponen de estos métodos de evaluación, especialmente en las grandes unidades como la AEAT, las Delegaciones de Economía y Hacienda, y los servicios periféricos del Ministerio de Empleo, así como algunos servicios centrales que elaboran anualmente planes de actuación y objetivos e indicadores para evaluar su cumplimiento. La medida requiere inicialmente trazar un mapa de la Administración que ponga de relieve las áreas que carecen de estos sistemas, para implantarlos. En las áreas que ya disponen de estos sistemas, es necesario evaluar su adecuación a los fines propuestos, para, en su caso, adaptarlos. En cualquier caso, se marcará una tendencia hacia la homogeneidad en sistemas de evaluación e indicadores, aunque proporcionada a los fines específicos de cada unidad.

El diseño de un sistema de control para la gestión de una organización ha de ser coherente con la estrategia y la estructura de ésta. De este modo se podrá garantizar, con una mayor probabilidad, que el funcionamiento y los resultados que se obtienen de las decisiones adoptadas estén relacionados y sean consistentes con los objetivos de la propia organización. Dentro de estos mecanismos de control y seguimiento de la gestión de un ente público, se puede englobar a los indicadores de gestión.

El **establecimiento de sistemas de indicadores de gestión**, con información sobre el nivel de consecución de los objetivos propuestos, es esencial para saber si la organización actúa correctamente o si se deben adoptar medidas para corregir desviaciones. Sin la introducción de indicadores de gestión que proporcionen información sistemática de los resultados producidos, no es factible conocer ni evaluar con rigor los niveles de eficacia, de eficiencia y de calidad alcanzados. La implantación de indicadores se sitúa en una perspectiva de cambio en los valores que rigen la forma de actuar de las Administraciones Públicas, introduciendo un elemento de transparencia en la gestión pública.

Los indicadores de gestión permiten obtener información cuantitativa y cualitativa sobre el grado de desempeño en la organización, identificar cualquier desviación sobre las líneas de funcionamiento establecidas, y tomar medidas correctivas a tiempo. Un buen uso de estos indicadores es decisivo para una óptima administración de los recursos organizativos.

Estos sistemas están enfocados al análisis y explotación de la información en materia de gestión y actuación de los servicios para las adaptaciones organizativas, procedimentales o sustantivas que permitan mejorar la calidad y eficacia de la gestión y facilitar la toma de decisiones conducentes al más adecuado cumplimiento de los programas de los Departamentos.

La implantación de esta metodología requiere la existencia de mecanismos de control automatizados que permitan obtener los datos fuente de los indicadores de forma inmediata, implicando un coste mínimo para la organización objeto de evaluación. Por otra parte, estos sistemas han de estar sometidos a efectivos métodos de control interno que garanticen su debido funcionamiento y la calidad de los datos recogidos.

El grado de complejidad de los indicadores utilizados suele ser proporcional a las necesidades evaluadoras y de supervisión, existiendo en la práctica desde simples indicadores de volumen de actividad o medidas de tiempo de ejecución de procedimientos, hasta complejos sistemas de medición de la eficiencia que pueden incluir diversas variables de producción y costes en su composición.

La implantación generalizada de métodos de evaluación de la actividad de las AA.PP. enlaza con alguna de las previsiones recogidas en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ya que esta norma no sólo plantea la fijación de objetivos concretos, actividades y tiempos previstos para su consecución, sino que también establece que el grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración.

En la actualidad, los métodos de evaluación aplicados en los diferentes centros y unidades de la AGE son heterogéneos y no disponen de una metodología común que permita llevar a cabo comparaciones.

La finalidad de la medida es:

1.° **Corregir la demora con la que se resuelven los expedientes en las unidades tramitadoras**.
2.° **Evitar la existencia de capacidades de trabajo no utilizadas** en las unidades, en las que comparativamente puede determinarse esta capacidad.
3.° **Presentar los objetivos de los centros comparativamente con los recursos** puestos a su disposición.

La medición de las demoras en la resolución de expedientes permite adoptar medidas correctivas y, mediante la asignación adecuada de recursos, reducir los tiempos de tramitación de los expedientes.

La introducción de métodos comparativos permite determinar capacidades de trabajo no aprovechadas y evolucionar hacia las situaciones de mayor eficiencia, mediante la detección de las unidades menos eficientes y la determinación de las causas que lo originan.

En las unidades que no admiten medición de demoras y métodos comparativos se dispondrá, al menos, de indicadores homogeneizados de actividad que puedan ser comparados con sus costes. El establecimiento de esta medida precisaría la **confección de un marco de indicadores de productividad/eficiencia, sometidos a una metodología debidamente documentada**. El marco general sería adaptado por cada centro o unidad a sus singularidades y especificidades, en aras de lograr el mayor aprovechamiento posible del modelo. En el diseño de los indicadores habrá de considerarse la facilidad de cuantificación de las variables observadas, minimizando los costes para la organización informante, y se tendrá en cuenta la experiencia acumulada durante los últimos años por algunos órganos de la AGE.

Propuesta

Diseño e implantación de sistemas de medición de la productividad/eficiencia en las organizaciones administrativas.

La medida consiste sustancialmente en asegurar que todas las unidades administrativas disponen de métodos de evaluación de su actividad adaptados a sus características.

En primer lugar se establecerán **métodos de medición del tiempo empleado** en la tramitación de los expedientes **y/o de evaluación comparativas** de la capacidad de actividad en aquellas unidades que lo permitan y, subsidiariamente y en el resto, métodos normalizados de objetivos e indicadores.

En las unidades que ya tienen implantados estos mecanismos, se evaluará su suficiencia y se homogeneizarán de acuerdo con la finalidad de esta medida.

La implantación de la medida será responsabilidad de los servicios comunes de los Ministerios mediante la utilización de los recursos ya disponibles. El MINHAP apoyará e impulsará la aplicación de las medidas ofertando un sistema de medición de tiempos de tramitación, un sistema comparativo de medición de capacidad de trabajo disponible y un sistema de indicadores y objetivos normalizado.

Para el seguimiento de la medida los servicios comunes de los Ministerios realizarán los análisis auditores sobre la calidad de la información suministrada por los centros implicados con la suficiente antelación como para acompañar a los informes de resultados.

Tanto la metodología del sistema utilizado, como sus principales resultados, deberán hacerse públicos en los Portales de Internet de los entes implicados y en el futuro Portal de la Transparencia.

2. MODIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE ELABORACIÓN DE LOS CAPÍTULOS 2 Y 6 DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (Gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales)

Situación actual

En la actualidad, estos capítulos se presupuestan observando las necesidades previstas para el ejercicio, los objetivos de estabilidad presupuestaria remitidos por el MINHAP y el grado de ejecución del ejercicio anterior, sin que se haga un análisis metódico partida por partida sobre si el gasto propuesto es el óptimo para la necesidad a satisfacer.

Propuesta

La búsqueda de una mejor asignación de los recursos presupuestarios para gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales, recomienda introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos, que cuantifica los créditos de dichos capítulos, medidas para potenciar que aquellas actividades de naturaleza transversal que gestionan los diferentes Departamentos se presupuesten con los estándares más eficientes, que se deduzcan, bien de las mejores prácticas observadas,bien de un análisis teórico que optimice la obtención de valor de los recursos económicos utilizados. Se trataría, en un proceso presupuestario en que la interacción de la agregación de gastos y las decisiones de aplicación horizontal de recortes (o incrementos, en su caso) determinan los créditos disponibles, de introducir criterios analíticos complementarios para cuantificar la asignación de créditos.

La introducción progresiva de estos criterios exige un estudio previo para todos aquellos gastos que se registran en los capítulos 2 y 6 de los presupuestos cuya naturaleza sea similar, que permita identificar de forma objetiva al menos, los siguientes parámetros:

1.° **Cantidad**. Volumen de bienes y servicios necesario para que cada actividad a la que se vinculan se preste en condiciones de eficiencia.
2.° **Precio**. Coste por unidad de volumen (que puede modificarse a la baja si la demanda es elevada) necesario para obtener el bien y/o servicio.

La identificación con carácter general, para gastos de naturaleza análoga, de los estándares anteriormente descritos, para su posterior incorporación al proceso de cuantificación de los créditos presupuestarios, requiere la realización de tareas complejas que en la actual estructura de la AGE no están atribuidas específicamente a ningún centro directivo. Así, debería adoptarse un enfoque de introducción progresiva de criterios analíticos en la presupuestación, a medida que la unidad a la que se le encomiende la evaluación pueda ir elaborando –para todos los gastos susceptibles de ser parametrizados–, los indicadores de referencia y las variables de ajuste de dichos indicadores a situaciones distintas de las prestaciones típicas que se demandan y de los mecanismos de obtención de las mismas.

Las tareas que deberían realizarse para implantar un servicio de estandarización sencilla, con carácter previo a disponer de una herramienta útil para utilizar en el proceso de presupuestación, serían las siguientes:

1.° Examen de los distintos contratos y situaciones vigentes para la obtención de la prestación.

2.° Análisis cualitativo y estadístico de dichos contratos, que ponga de manifiesto:

- La cantidad media de servicio necesaria para satisfacer la necesidad. Por ejemplo, si el servicio estudiado fuera limpieza de edificios administrativos, qué unidades de producción se aplican (limpiador/hora) a cada unidad espacial expresada en m^2 construidos, para obtener un resultado adecuado.
- El precio medio a que se obtiene el servicio.
- Desviaciones justificadas de la media.

3.° Identificación de las mejores prácticas compatibles con un eficiente funcionamiento de los servicios públicos. Cantidades mínimas a demandar y precio mínimo a que se pueden obtener.

4.° Verificación mediante un análisis técnico realizado por expertos en la gestión de los bienes y servicios de la idoneidad de las mejores prácticas observadas.

5.° Identificación de elementos o características singulares que justifiquen desviaciones de los estándares predeterminados.

6.° Establecimiento de un sistema permanente de información sobre la» adjudicación de nuevos contratos de esta naturaleza.

En paralelo, la Dirección General de Presupuestos debería definir las modalidades a través de las cuales introduce estos criterios en el proceso presupuestario.

Las actuaciones propuestas, que en todo caso deben implementarse de forma progresiva empezando por una primera fase o proyecto experimental, requieren la aplicación de medios humanos especializados en una unidad creada al efecto, por lo que el calendario de despliegue de la medida dependerá de la constitución y dotación de la unidad evaluadora.

3. CODIFICACIÓN DEL DERECHO

Situación actual

El informe de la OCDE sobre la gestión y racionalización de la regulación existente en España del año 2000 ya señalaba que la revisión de los marcos legislativos no era sistemática y que en la tradición legal no existían herramientas como las revisiones periódicas finales obligatorias o la fijación de fechas de caducidad. La OCDE advertía a España sobre «el riesgo de que la perjudicial rigidez legislativa sea duradera, y que los costes vayan creciendo con el tiempo, a medida que la legislación sea cada vez menos idónea para las circunstancias, en constante cambio».

La seguridad jurídica y la simplicidad se han visto afectadas por los cambios profundos en la distribución de las competencias entre AA.PP. Por ello, en el marco del programa para garantizar la unidad de mercado, además de la aprobación del Anteproyecto de Ley de Garantía de Unidad de Mercado, el Gobierno ha puesto en marcha un **Plan de racionalización normativa** con objeto de analizar la regulación que afecta a cada sector con la finalidad de adaptarla a los principios y disposiciones de la futura Ley. Hasta la fecha, los Ministerios han detectado 5.800 normas de 28 sectores económicos que podrían estar afectando a la unidad de mercado.

Sin embargo, más allá de la existencia de legislación duplicada, existen otros motivos que han reducido la comprensión y la seguridad de nuestros textos legislativos.

La «mezcla legal»: Incluir en las disposiciones adicionales normas que nada tienen que ver con la regulación de que trata la ley o decreto.

La ausencia de una lista exhaustiva de los artículos y leyes que deroga la nueva regulación (que modifica o reforma) en el momento de su aprobación. De acuerdo con el Consejo de Estado, un número

creciente de nuevas leyes y reglamentos tiende a utilizar la fórmula de «todas las normas anteriores que sean contrarias a la promulgada quedan revocadas en lo sucesivo».

A estos factores hay que añadir otro derivado de la especial situación que se ha vivido en España en los últimos años, en la que la urgente necesidad de adoptar importantes medidas, especialmente en el ámbito económico, ha obligado a legislar utilizando en numerosas ocasiones la figura del Real Decreto-Ley, mediante el que se modificaban leyes existentes en el derecho positivo español.

Lógicamente, todo este entramado regulatorio no hace sino incrementar los costes para los ciudadanos y empresas, e incrementa la carga administrativa sobre éstas.

El Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso de los Diputados, contiene un **proyecto de revisión y simplificación normativa** y establece la necesidad de que las AA.PP. lleven a cabo una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos. Para ello, se insta a las AA.PP. a efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido.

Asimismo, el Proyecto encomienda a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes la elaboración de un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y la coordinación del proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de departamentos ministeriales.

Por otro lado, para facilitar el conocimiento de las normas por parte de las empresas y reducir la carga que supone estar al tanto de toda la normativa que se aprueba diariamente y que puede afectar a su actividad, países como Reino Unido han adoptado un **sistema de fecha en común de entrada en vigor («common commencement dates»)**, de modo que toda la normativa relativa a la actividad de las empresas entra en vigor en determinadas fechas ya conocidas por todos los empresarios. La CE ha reconocido los beneficios de la fecha común de entrada en vigor, recomendando expresamente su utilización. En la iniciativa «Small Business Act» (2008) se detallan diez principios que deben guiar el diseño y ejecución de la política en materia de PYME, entre los que se encuentra el principio de «elaborar normas conforme al principio de pensar primero a pequeña escala». Para traducir este principio en la práctica se contemplan, entre otras, las siguientes acciones: «La Comisión aplicará, cuando proceda, fechas de inicio comunes para la legislación y las decisiones que afecten a las empresas, y publicará una relación anual de la normativa que entre en vigor». Además, la Comisión invita a los Estados miembros a considerar la utilidad de introducir fechas comunes de inicio y relaciones anuales de la normativa que entre en vigor. Como respuesta al «Small Business Act», la CE ha comenzado un proyecto piloto de fecha común de entrada en vigor para una parte de la legislación relacionada con el mercado común que entre en el ámbito de competencias de la Dirección General de Empresa e Industria.

Propuesta

Ante la necesidad de abordar cuanto antes el proceso de revisión y simplificación normativa, en coordinación con la citada Secretaria de Estado, la CORA ha solicitado a los distintos Ministerios una relación de leyes de su área que cumplan una doble condición:

- Su relevancia para el área de actividad respectiva.
- Haber sido modificadas en numerosas ocasiones, y acompañadas de otras disposiciones complementarias.

Todo ello, con el fin de impulsar cuanto antes en el ámbito de la AGE la elaboración de textos refundidos sobre las citadas materias.

Habiendo recibido esta información de los Ministerios y habiendo sido establecido un orden de prelación atendiendo a su mayor o menor impacto sobre ciudadanos y empresas, se considera necesaria la

aprobación de una ley ordinaria que habilite al Gobierno para elaborar cada uno de los textos refundidos de las normas que a continuación se señalan:

- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).
- Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.
- Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte.
- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
- Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.
- Texto refundido de las Leyes 116/1969, de 30 de diciembre, y 24/1972, de 21 de junio, por el que se regula el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, aprobado por Decreto 2864/1974, de 30 de agosto.
- Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
- Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores.
- Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva.
- Normativa relativa a las entidades de crédito: Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España; Ley 6/2005, de Saneamiento y Liquidación de Entidades de Crédito; Ley 9/2012, de Reestructuración y resolución de entidades de crédito, entre otras.
- Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista (LORCOMIN).
- Texto refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.
- Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Además, con el fin de facilitar a las empresas el conocimiento de la normativa y evitar en el futuro la existencia de legislación dispersa, se introducirá para la normativa estatal un **sistema de fecha común de entrada en vigor**, de modo que se determinará un conjunto reducido de fechas en que entrará en vigor la normativa interna que afecte a negocios y empresas. Quedará excluida la normativa europea (tanto la de aplicación inmediata como la transposición de Directivas), las órdenes de navegación aérea y de circulación, los cambios en los beneficios sociales, así como cualquier regulación que no tenga impacto en la actividad empresarial.

Asimismo, podrán determinarse excepciones a la aplicación del sistema de fecha común de entrada en vigor, por ejemplo, en el caso de medidas para solventar situaciones de emergencia o medidas que supongan la eliminación de un riesgo o perjuicio grave a la actividad empresarial.

Este proyecto comenzará con una fase piloto y se invitará a las CC.AA. a sumarse a la propuesta.

4. REFORMA DE LA NORMATIVA ADMINISTRATIVA

Situación actual

En el derecho español, la normativa reguladora de las Administraciones Públicas ha pasado por diferentes etapas. Tradicionalmente, las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo esta-

ban separadas de las que disciplinaban los procedimientos. Esta separación terminó con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que unificó en un instrumento la competencia estatal para regular estas materias previstas en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española.

La evolución normativa posterior se ha caracterizado por la profusión de leyes, reales decretos y demás disposiciones de inferior rango que de forma ora independiente, ora modificando el derecho vigente, han completado de manera un tanto deslavazada la columna vertebral del derecho administrativo. De este modo, nos encontramos en el momento actual normas que regulan aspectos orgánicos (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE; Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos), normas ordenadoras del procedimiento, otras que, sin estar integradas en ninguna de las anteriores, tratan aspectos de unas, otras o ambas (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos), y, por último, disposiciones que mezclan ambos géneros (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Resulta, por tanto evidente, la necesidad de dotar a nuestro derecho público de un sistema administrativo sistemático, coherente y uniforme, de acuerdo con el proyecto general de mejora de la calidad normativa descrito anteriormente.

Propuesta

Con el objetivo de dotarnos de un sistema de derecho administrativo más claro, transparente y racional, se elaborarán **dos disposiciones**:

- Una, que regule el **régimen jurídico de las AA.PP.**, comprendiendo también los aspectos no básicos de la estatal, y donde se integren las disposiciones que disciplinen la Administración Institucional de acuerdo con las propuestas formuladas por la Subcomisión de Administración Institucional.
- Otra, reguladora del **procedimiento administrativo**, que integrará las reglas que gobiernan la relación de los ciudadanos con las Administraciones por medios electrónicos.

5. REFORMA DE LA LEY DE SUBVENCIONES

Situación actual

El tiempo transcurrido y la experiencia adquirida en los diez años de vigencia de la actual Ley de Subvenciones hacen necesaria la modificación de la actual ley.

Existen en la actual regulación de subvenciones:

1.º Duplicidades entre Estado y CC.AA. con una insuficiente claridad en la delimitación de funciones, ocasionando numerosos conflictos de competencias.
2.º Ineficiencias derivadas de la financiación exclusiva mediante fondos públicos de proyectos sobredimensionados.
3.º Sostenimiento excesivo y sin referencia realista en ciertas modalidades de gasto privado.
4.º Bases de datos autonómicas o locales duplicadas con la base nacional de subvenciones.
5.º Plazos dilatados en la tramitación de reintegros, en particular, en el caso de que los mismos tengan su origen en la realización de un control de la IGAE.
6.º Incidencias no resueltas en la ejecución de las actividades subvencionadas.

Propuesta

Se propone modificar la ley, adoptando medidas que contribuyan, entre otros aspectos, a:

1.° El refuerzo de la **transparencia en la concesión**, mayor competitividad en la selección de proyectos, financiando gastos estrictamente necesarios al exigir un mínimo de aportaciones privadas. Esta medida afectará a proyectos valorables en régimen de concurrencia, sin incluir, en ningún caso, ayudas personales, como las de carácter asistencial o las becas.

2.° El establecimiento de **límites a la financiación pública de ciertas modalidades de gasto privado**. Esta medida afectará a proyectos valorables en régimen de concurrencia, sin incluir, en ningún caso, ayudas personales, como las de carácter asistencial o las becas.

3.° La **eliminación de duplicidades entre el Estado y las CC. AA.** El nuevo texto legal ha de hacer suyos los criterios constitucionales sobre reparto de competencias en materia de subvenciones que se han ido desarrollando por el Tribunal Constitucional y que tienen su punto de partida fundamental en la Sentencia 13/1992, incorporando los principios allí recogidos a efectos de promover en el futuro una clara delimitación de funciones y la desaparición de los numerosos conflictos de competencias que han proliferado en los últimos tiempos en esta materia.

4.° Una mejor **delimitación de las competencias** entre los agentes de las AA.PP. y las entidades que operan en el ámbito privado.

5.° Una mejor utilización de las distintas bases de datos de subvenciones de las distintas Administraciones, asegurando la **interconexión automática de las diferentes bases autonómicas o locales con la Base de Datos nacional de Subvenciones**.

6.° Que la base de datos nacional opere como **sistema de publicidad de las subvenciones** concedidas, contribuyendo a una mayor transparencia y promoviendo una simplificación de procedimientos al ahorrar a los órganos concedentes el trámite de remisión al boletín oficial correspondiente.

7.° La **interconexión de la Base de Datos Nacional de subvenciones con las bases de datos tributarias**.

8.° La **clarificación del papel de las entidades colaboradoras**.

9.° **Flexibilizar trámites administrativos** conjugándolos con el necesario rigor que debe presidir esa materia:

- **Reformulación de los plazos** para justificar las subvenciones, así como determinación de la necesidad de requerimiento administrativo, en caso de **falta de aportación de la justificación**, como requisito previo antes de iniciar el procedimiento de reintegro. Estos principios serán de aplicación generalizada en todas las Administraciones Públicas.
- Impulso del **principio de proporcionalidad**, que será de aplicación en todo el ámbito de las subvenciones y no sólo para calcular el reintegro. De este modo se persigue evitar las rigideces que un cumplimiento literal de la norma ha supuesto hasta la fecha.
- Contemplar el caso de **imposibilidad** por parte del beneficiario de cumplir con las obligaciones formales **por causas atribuibles a las AA.PP.**, liberando al interesado de cualquier impedimento irreparable que pudiera surgir por este motivo.
- Regular de forma generalizada el **régimen de las modificaciones de la resolución de concesión** con motivo de las incidencias surgidas a lo largo de la ejecución de las actividades subvencionadas.
- A efectos de colaborar en el impulso al tráfico mercantil y en el despegue de la economía por parte del sector privado, se introducirá en la Ley General de Subvenciones una medida para el **respaldo del cumplimiento de la Ley de Morosidad entre particulares**, cuando las operaciones sean sufragadas con fondos públicos.
- Finalmente, en materia de control de subvenciones, **se integrará el procedimiento de control con el subsiguiente procedimiento de reintegro**. A través de este modelo se traslada

a la IGAE la competencia para liquidar los reintegros que procedan de los controles realizados por sus órganos de control. Esta solución tiene por finalidades:

i. Simplificar el procedimiento y acortar los plazos de tramitación, que se reducen en más de un año, evitando al beneficiario tener que soportar durante tanto tiempo las actuaciones de la Administración.
ii. Reducir las cargas financieras que soporta el beneficiario en forma de intereses.
iii. Reducir cargas administrativas y anticipar la recaudación de fondos.
iv. Encadenar de forma fluida los procedimientos de control/reintegro con el procedimiento sancionador, promoviendo una mayor simplificación y seguridad jurídica y dotando al modelo de un instrumento ágil y eficaz para la lucha contra el fraude.

6. ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONTROL DE LA DEUDA COMERCIAL EN EL SECTOR PÚBLICO

Situación actual

La aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, vino a reforzar el **principio de estabilidad presupuestaria** como valor estructural para la economía, e incorporó la **sostenibilidad financiera** como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las AA.PP., tanto del Estado como de las CC.AA., Corporaciones Locales y Seguridad Social.

La Ley Orgánica aborda el control del endeudamiento, limitando el volumen de la deuda pública. Pero el endeudamiento del sector público no sólo se refleja en el volumen de su deuda financiera, sino también en su deuda comercial. La **sostenibilidad financiera** no es sólo **control de la deuda pública, también es control de la deuda comercial.**

La **situación persistente de morosidad** de las Administraciones Públicas ha supuesto que hayan **incumplido el plazo legal para el pago a sus proveedores de 30 días, aumentando de este modo su deuda comercial**. Un incremento en el período medio de pago a proveedores (PMP), y por tanto de su deuda comercial, **pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las AA.PP., al tiempo que dificulta el cumplimiento en el medio plazo de sus objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.**

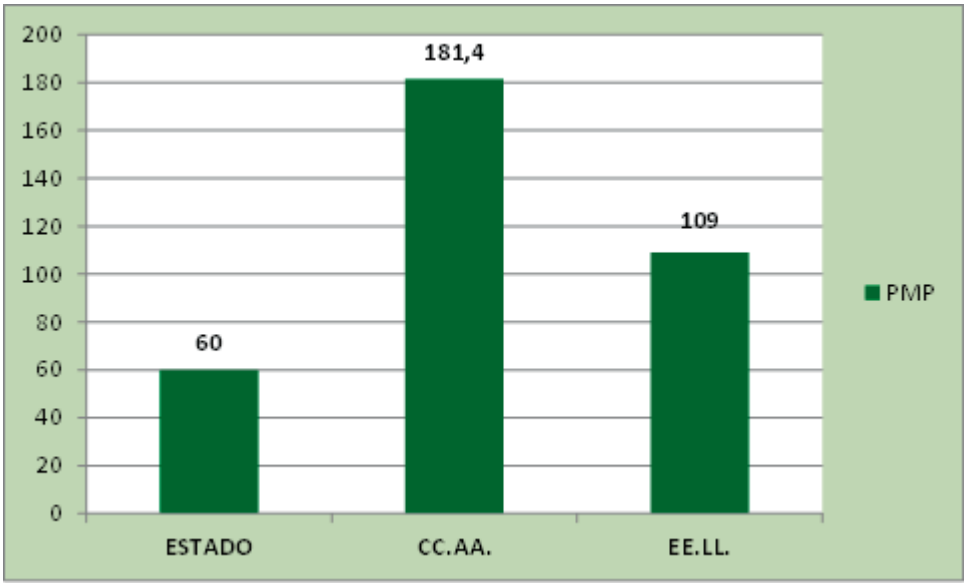
En el **Estado**, el período medio de pago del cuarto trimestre de 2012 de las operaciones analizadas en gastos corrientes en bienes y servicios se sitúa en 60 días y el período medio de pago para las inversiones es de 35 días.

Las operaciones pendientes de pago a 31 de diciembre de 2012 eran 5.297 con un importe de 554,3 millones de euros, llevando en esta situación de pendiente de pago 30 días. De estas operaciones pendientes de pago, en 736 operaciones se ha excedido el período legal de pago, cuyo importe asciende a 53,2 millones de euros. El período medio en que estas operaciones se han excedido del período legal de pago es de 131 días.

De estas 736 operaciones en las que se ha excedido el período legal de pago, 637 operaciones cuyo importe se eleva a 51,3 millones se encuentran pagadas a 4 de marzo de 2013, quedando 99 operaciones por importe de 1,9 millones aún pendientes de pago. Gran parte de estas operaciones se encuentran en esta situación por motivos como la falta de datos bancarios o la existencia de incidencias, tales como embargos o de compensaciones tributarias.

En las **CC.AA.**, el plazo medio de pago oscila alrededor de 181,4 días.

En las **EE.LL.**, de acuerdo con los datos recibidos de la ejecución de los planes de ajuste presentados (2.169 entidades, el 27% del total), el período medio de pago es a 31 de diciembre de 2012 de 109 días.



Propuesta

Todo ello hace **necesaria una regulación del control de la morosidad en el sector público**, cuyas **principales novedades** serán:

— Se integra el **control de la deuda comercial en el principio de sostenibilidad financiera.**
— Con el fin de controlar la deuda **comercial se introduce el concepto de período medio de pago a proveedores (PMP) y se obliga a las AA.PP. a publicarlo.** La periodicidad se establecerá por Orden del Ministro de Hacienda.
— **El incumplimiento del promedio actúa como desencadenante de las medidas.** Todas las **Administraciones deben tener un plan de tesorería, o un presupuesto monetario** en el caso del Estado, **que incluya información relativa a la previsión de pagos a proveedores** y que garantice el cumplimiento del PMP. El ritmo de los compromisos de gasto deberá adecuarse a la ejecución del plan de tesorería o del presupuesto monetario. Mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán todas las medidas necesarias para hacer efectivo el principio de transparencia, así como las medidas necesarias para la aplicación de la sostenibilidad de la deuda comercial y de la metodología de cálculo del período medio de pago.
— Se establece un **sistema automático y progresivo de control ante el incumplimiento del PMP con las siguientes etapas:**

1.ª En los primeros quince días del mes siguiente a la entrada en vigor de la ley, las AA.PP. deberán publicar su PMP y remitir el Plan de tesorería con las medidas necesarias para reducir su PMP.

2.ª Cuando durante dos meses consecutivos el PMP supere en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad:

- CC.AA.: El MINHAP le comunicará el importe que debe destinar al pago de proveedores y las medidas cuantificadas a adoptar para la reducción de su PMP.
- EE.LL.: El órgano interventor realizará el seguimiento del PMP. En el caso de las EE.LL. incluidas en el modelo de cesión de tributos (los Ayuntamientos más grandes), el interventor comunicará al MINHAP los incumplimientos que detecte, lo que permitirá establecer medidas adicionales de control.

3.ª En caso de persistencia del incumplimiento, transcurridos otros dos meses en que el PMP supere en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad, se adoptarán las siguientes **medidas automáticas de corrección:**

- Se **retendrán los correspondientes recursos** del sistema de financiación **y el MINHAP pagará directamente a los proveedores.**
- Las **modificaciones presupuestarias** que conlleven un **aumento neto del gasto no financiero** de la Comunidad, y que, de acuerdo con la normativa autonómica vigente, **no se financien con cargo al fondo de contingencia o con baja en otros créditos**, requerirán la **adopción de un acuerdo de no disponibilidad** de igual cuantía, del que **se informará al MINHAP** con indicación del crédito afectado, la medida de gasto que lo sustenta y la modificación presupuestaria origen de la misma.
- Todas las **operaciones de endeudamiento a largo plazo precisarán autorización del Estado.**
- La Comunidad Autónoma incluirá nuevas medidas en su **plan de tesorería** que permitan cumplir con el PMP.

4.ª **EE.LL.:** En caso de persistir el incumplimiento del PMP, el MINHAP podrá disponer la entrada automática de las EE.LL. incluidas en el modelo de cesión de tributos en los mecanismos adicionales de financiación vigentes.

5.ª Por último, el transcurso de otros dos meses en que el PMP supere en más de 30 días el plazo máximo que fija la normativa de morosidad permitirá la activación de las **medidas coercitivas previstas en el artículo 25 LOEPySF y la entrada automática de la Comunidad Autónoma en los mecanismos adicionales de financiación vigentes, en los casos que disponga el MINHAP.**

7. ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO DE LA FACTURA ELECTRÓNICA Y CREACIÓN DEL REGISTRO CONTABLE

Situación actual

La implantación de las tecnologías de la información y las comunicaciones por el sector público es un **factor fundamental para el incremento de la productividad** y, por tanto, de la competitividad de la economía española.

Con este mismo trasfondo económico, la **Comisión Europea** ha identificado la facturación electrónica como una acción clave dentro del primer pilar (la creación de un mercado digital único dinámico) de la «Agenda Digital para Europa», una de las iniciativas insignia de la estrategia «Europa 2020» para salir de la crisis. Ésta se ha plasmado en diversas Comunicaciones de la Comisión, **con carácter general y, en particular, en el ámbito de la contratación pública**.

Por su parte, el **Parlamento Europeo** aprobó la Resolución de 20 de abril de 2012, sobre «un mercado único digital competitivo – la administración electrónica como factor puntero» en la que, entre otras cosas, insta a que la facturación electrónica sea obligatoria para todos los procesos de contratación pública antes de 2016.

Propuesta

Aprobación de una **Ley aplicable a todas las Administraciones, incluidas las entidades institucionales, CC.AA. y CC.LL.,** en ejercicio de las competencias reconocidas en el artículo 149.1: bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (13.ª), competencia exclusiva en Hacienda

General y Deuda del Estado (14.ª) y en las bases del régimen jurídico de las AA.PP. (18.ª), con el siguiente contenido:

A. MEDIDAS DIRIGIDAS AL PROVEEDOR

a) **Impulsar** el uso de la **factura electrónica en el sector público**, facilitando al proveedor el uso de instrumentos como el sello electrónico junto a la firma electrónica avanzada.
Este impulso culminará con su **obligatoriedad de uso a partir del 15 de enero de 2015** para determinados sujetos: los obligados a tributación electrónica de acuerdo con la normativa tributaria.
No obstante, las AA.PP. podrán **excluir** reglamentariamente de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de **hasta 5.000 euros.**

b) También se **impulsa** el **uso de la factura electrónica en el sector privado**, profundizando en las iniciativas europeas en este sentido. Con este fin se debe modificar la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información. En concreto, se impulsará su uso en las empresas prestadoras de servicios de especial trascendencia económica, estableciendo la **obligatoriedad a partir del 15 de enero de 2015.**

c) **Obligación de presentación en un registro administrativo** de las **facturas** expedidas por los proveedores a cualquier Administración Pública.

d) Todas las Administraciones contarán con un **punto general de entrada de facturas electrónicas para que los proveedores puedan presentarlas y se tramiten electrónicamente**. Es decir, existirá un único punto de entrada de facturas electrónicas por cada Administración (Estado, cada Comunidad Autónoma y Entidades Locales) a través del cual recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. No obstante, se prevé la posibilidad de adherirse a los puntos creados por otra Administración en lugar de desarrollar uno propio en cada Administración, en aplicación del **principio de eficiencia.** De hecho, la adhesión de las CC.AA. o EE.LL. al punto general de entrada de facturas electrónicas de la AGE será voluntaria, pero la **no adhesión** deberá **justificarse en términos de eficiencia** conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
El efecto de estas medidas es fortalecer la posición del proveedor y la agilidad en los procedimientos de pago. De este modo**:**

- Con la constancia registral de las facturas se refuerza la protección del proveedor, ya que con ello figurará la fecha a efectos del devengo de intereses en caso de retrasos en el pago**.**
- Permite evitar que las facturas queden pendientes de pago en poder de los órganos administrativos sin una adecuada constancia documental («facturas en los cajones»).
- Se agiliza la tramitación de las facturas, al incorporar las nuevas tecnologías**.**
- Se facilita su seguimiento a los efectos del control de su pago posterior.

e) Las **facturas deberán tener un formato estructurado** fijado por Orden Ministerial y estar firmadas con firma electrónica basada en un certificado reconocido. Esta factura podrá tener efectos fiscales en los términos que se establezcan.

B. MEDIDAS DIRIGIDAS A LAS AA.PP.

a) **Todas las Administraciones tendrán un registro contable** de facturas gestionado por el órgano que tenga atribuida la función contable, que estará interrelacionado o integrado con el sistema de información contable.

b) Se introducirá un **procedimiento de tramitación** de facturas que **priorice** su remisión **al órgano contable** y posteriormente al órgano gestor, para un mejor control. Esta **obligación** entrará en vigor el **1 de enero de 2014** para dar tiempo a las convenientes adaptaciones informáticas.
De esta manera, los órganos de contabilidad tendrán un conocimiento inmediato de la realidad patrimonial, con menor desfase temporal y de manera más eficiente. En la actualidad las facturas se presentan ante el órgano gestor sin un conocimiento previo del órgano contable, que sólo tiene constancia de su presentación una vez que se tramita por el primero el procedimiento de pago. Con ello:

- Se logra un mayor grado de fiabilidad en las cuentas públicas, mejorando los controles a los efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Permite efectuar un seguimiento de los períodos medios de pago a los efectos del cumplimiento de la legislación de lucha contra la morosidad de las Administraciones.

c) Se **potenciarán** las actuaciones de los **órganos contables** que podrán efectuar requerimientos periódicos de actuación respecto a las facturas pendientes de reconocimiento de obligación, de las cuales ya tendrán un conocimiento anticipado, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad. También elaborarán un informe trimestral sobre las facturas que lleven más de tres meses desde que se anotaron en el registro contable y aun no se haya efectuado el reconocimiento de la obligación por los órganos competentes.

d) **Se fortalecerán los órganos de control interno,** es decir, la intervención correspondiente**,** que podrán acceder a la documentación justificativa, a la información del registro contable de facturas y a la contabilidad en cualquier momento, y elaborarán anualmente un informe en el que evaluará el cumplimiento de la normativa en materia de morosidad. En el caso de las Entidades Locales, este informe será elevado al Pleno.

e) Los **registros contables** de facturas gestionados por las intervenciones correspondientes **remitirán** a la **AEAT** información sobre las facturas recibidas con el objeto de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de facturación.

f) Se preverá un **intercambio de información** entre la AEAT, los órganos de recaudación de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, la TGSS y los órganos pagadores de las Administraciones Públicas **sobre deudores de las Administraciones y los pagos** a los mismos, con el objeto de realizar las actuaciones de embargo o compensación que procedan. Será la AEAT la que creará y administrará la plataforma informática para el desarrollo de los intercambios de información y las actuaciones de gestión recaudatoria.

8. REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL Y FUNDACIONAL

Situación actual

Como se ha señalado en el apartado introductorio, en marzo de 2012, el Gobierno aprobó un Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional Estatal que se encuentra plenamente operativo.

Más allá del objetivo de reducción de los gastos en que incurre el sector público empresarial y fundacional en sus diferentes facetas (limitación de las retribuciones de los puestos directivos, disminución de los costes de funcionamiento de los consejos de administración, reducción de los gastos en dietas, gastos de representación, viajes, servicios, etc.) que han sido ya abordados en este informe, el Acuerdo pretendía conseguir un sector público empresarial y fundacional más racional y mejor dimensionado evitando duplicidades y solapamientos, a través de la extinción de filiales que se integran en la matriz, fusión de sociedades o fundaciones con objeto análogo, aceleración de los procesos de liquidación ya iniciados y la desinversión en sociedades en las que la participación del Estado resulta innecesaria.

La reestructuración del sector público es un proceso lento y complejo, en gran medida debido a su sujeción al Derecho administrativo y mercantil (desde un punto de vista mercantil exige en muchos casos la cumplimentación de determinadas fases tanto por los Consejos de Administración de las Sociedades como por la Junta General de Accionistas que, posteriormente, deben ser inscritas en el Registro Mercantil), lo que requiere un continuo seguimiento del proceso para asegurar su correcta ejecución. Consciente de ello, el Acuerdo establece que la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del MINHAP, debía presentar al Consejo de Ministros un informe de seguimiento del cumplimiento del presente Acuerdo en el primer trimestre de 2013.

De acuerdo con ese Informe, las **operaciones relativas al sector público fundacional** están totalmente concluidas.

Por su parte, respecto a las 22 **operaciones de fusión, cesión de activos, disolución y cambio de titularidad de sociedades mercantiles estatales**, 14 están totalmente ejecutadas o a falta de trámites menores que se esperan cumplir con anterioridad a septiembre de este mismo año. Dos operaciones han sufrido retrasos, pero continúan plenamente operativas. Por su parte, 6 operaciones han recibido un nuevo enfoque, lo que no quiere decir que no deban proceder a su oportuna restructuración sino que, en el proceso de ejecución, se ha considerado más oportuno realizar una operación alternativa.

En lo que se refiere al **impulso de las operaciones de liquidación**, algunas de ellas están afectadas por procesos judiciales o problemas urbanísticos complejos. En todo caso, 7 operaciones serán concluidas a lo largo de 2013.

Por último, respecto a la **desinversión en sociedades** en las que el Estado ostenta una participación, el propio Acuerdo de Consejo de Ministros no establecía un plazo de ejecución al depender estas operaciones en gran medida de factores externos (situación de los mercados, acuerdos con otros socios de la entidad, etc.). Por ello, los distintos Ministerios siguen avanzando en el análisis sobre la viabilidad y características concretas de cada proceso de desinversión, de modo que todo esté preparado para llevarse a cabo de forma inmediata cuando la situación lo aconseje.

Propuesta

La CORA comparte plenamente el enfoque adoptado para la restructuración del Sector Público instrumental y consciente de las dificultades y retrasos que se producen en la ejecución del mismo, considera necesario plantear sin dilación algunas **operaciones adicionales**[7]:

- Supresión de una Entidad Pública Empresarial, Gerencia del Sector de la Construcción Naval, integrándose sus medios en la organización ministerial; y extinción de 5 sociedades: Sociedad de Estiba y Desestiba de La Gomera, Sociedad de Estiba y Desestiba de El Hierro Sociedad mercantil y Sociedad LTF (que contrariamente a lo previsto en el Acuerdo de 16 de marzo de 2012 pasarán a suprimirse); PROERSA; y La Almoraima S.A.
- Supresión de 10 Fundaciones, integrándose sus medios en la organización ministerial, en otros entes públicos o en otras fundaciones: Fundación Iberoamericana FOMAR; Fundación AENA y Fundación Ferrocarriles Españoles (se integran en la Fundación del Transporte); Fundación CECO (se integra en ICEX); Fundación CENATIC (se integra en el Ente Público Red.es); Fundación Española para la Innovación de la Artesanía (se integra en la Fundación EOI); Fundación FUNDESFOR (se liquida); Fundación CIUDEN (se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades museísticas); Fundación Taller Juan José (Extinción); Fundación Universidad.es (se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos); Fundación Observatorio Español de Acuicultura

[7] En el apartado del Informe relativo a la Subcomisión de Administración Institucional se recogen de forma desarrollada las razones formales de tales propuestas e información adicional sobre éstas y otras operaciones, que figuran aquí únicamente con carácter enunciativo.

(OESA) (se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización ministerial); y Fundación ENRESA (se integra en ENRESA).

Asimismo, la CORA propone que, en marzo de 2014, coincidiendo con el segundo aniversario del Plan de Restructuración del Sector Público Empresarial y Fundacional del Estado, se realice una **evaluación de la situación del proceso y, siguiendo las líneas básicas planteadas por la Subcomisión de Administración Institucional, se proponga en su caso un nuevo acuerdo de Consejo de Ministros**.

Por su parte, **las CC.AA., de acuerdo con los planes de ajuste presentados, deben continuar con su propio proceso de reestructuración** establecido en los Acuerdos 1/2010 y 5/2012, del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Tal y como se ha indicado anteriormente, el compromiso inicial asumido de una reducción de 515 entidades se ha visto ampliado a un total de 708 entes, producto de 86 altas previstas y 794 bajas[8]. Esta reducción supondría pasar de un porcentaje de reducción del número de entidades inicialmente comprometido del 21,8% a un 30,0% sobre el conjunto del sector público instrumental vigente a 1 de julio de 2010, el cual quedaría reducido, con la nueva previsión, a 1.654 entidades.

Es preciso advertir las grandes diferencias en el tamaño y composición del sector público instrumental entre las diferentes CC.AA. Así, tras los procesos de restructuración planteados, Cataluña contaría con 378 entes (22% sobre el total), Andalucía con 246 (15%), Madrid con 155 (9%) y Aragón con 102 (6%); mientras que el resto de las CC.AA. tendrían menos de 100 entidades. Así, pese al esfuerzo realizado, se considera que las CC.AA. con mayor número de organismos tienen aún margen para avanzar en el proceso de restructuración.

Por otro lado, más allá de los planes de reestructuración del Sector Público que se deban aprobar tanto por la AGE como por las CC.AA. y CC.LL., la CORA considera necesaria una estrategia continuada y una política específica relativa a la actividad del Sector Público institucional. En la actualidad, crear un organismo público es relativamente sencillo, mientras que su disolución, como ha quedado patente en párrafos anteriores, es excesivamente compleja. Por ello, la comisión considera necesario introducir mecanismos que prevengan en el futuro la creación de entes innecesarios y obliguen a una revisión continuada sobre sus funciones, objetivos y estructuras; y faciliten la reestructuración posterior.

Para ello, la CORA propone la **creación de un instrumento de vigilancia y evaluación**, que vele por la coherencia del sistema y evalúe a todos y cada uno de los organismos existentes de la AGE.

Asimismo, para hacer efectivo el cumplimiento del artículo 11 de la LRJAPyPAC, en el sentido de impedir la creación de nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos, los datos contenidos en el Inventario de Entes Dependientes de las CC.AA. deberán integrarse en el INVESPE. Así, antes de que cualquier Administración Pública cree una nueva entidad deberá **comprobarse la ausencia de duplicidades**. Esto, junto a las modificaciones legales previstas por la Subcomisión de Administración Institucional, que se describen en el apartado correspondiente, implicará que en el futuro todas las Administraciones tengan que verificar el cumplimiento de los requisitos de necesidad, eficacia, eficiencia y ausencia de duplicidades para crear nuevos entes instrumentales.

9. CREACIÓN DE LA CENTRAL DE INFORMACIÓN

Situación actual

En el ámbito de la AGE existe una gran dispersión en las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica, con diferentes criterios a la hora de dar acceso a la información

[8] La información relativa a los procesos de reordenación del Sector Público autonómico toma como referencia, principalmente, el Inventario de Entes Dependientes de las CC.AA., así como las fuentes normativas, acuerdos y planes presentados por las mismas.

y la forma de ofrecerla. Todo esto dificulta el consumo final de la misma, ya que no se localizan los datos –en ocasiones porque ni siquiera están disponibles– o es difícil tratarlos.

El artículo 28 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, establece que el MINHAP mantendrá una central de información, de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas AA.PP.

Por su parte, la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, ha concretado las obligaciones periódicas y no periódicas de remisión de información de las diferentes Administraciones autonómicas y locales, y designa al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como responsable de especificar los modelos y formatos de remisión de información y de supublicación en su portal web.

Propuesta

Para dar cumplimiento a lo que establece la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y su normativa de desarrollo, el MINHAP asumirá **la creación de una central de información de carácter público, que provea de información sobre la actividad económico-financiera de las distintas AA.PP.**

Esta central estará alojada en el portal el Ministerio (www.minhap.gob.es) y se alimentará de los contenidos que aportarán los responsables de los datos, para lo cual se llevará a cabo la homogeneización de los criterios de publicación de la información y se establecerá un sistema de gobernanza que permita el mantenimiento permanentemente actualizado y completo de los contenidos de la central.

La creación de la central de información supondrá **una reducción de los tiempos de búsqueda de la información, mejorará la cantidad y calidad de la información económica, presupuestaria, financiera y estadística del Departamento, aumentará la interoperabilidad y reutilización de la misma y evitará la duplicidad de las publicaciones.** Todo ello generará mayor **transparencia y confianza en la información** económico-financiera de las Administraciones.

10. MEDIDAS ESTRATÉGICAS EN MATERIA DE EMPLEO PÚBLICO

Cualquier reforma estructural de las AA.PP. debe ir acompañada de la formulación de una estrategia de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público. No puede ser de otra forma cuando el **principal activo de la Administración es su capital humano**. La transformación del sector público persigue adaptar su funcionamiento a las necesidades de ciudadanos y empresas, lograr que los diferentes niveles y entidades administrativas sean capaces de ofrecer respuestas resolutivas a las inquietudes de los administrados, y objetivos tan ambiciosos no se logran simplemente modificando legislación y racionalizando competencias. **Es esencial contar con los trabajadores públicos como protagonistas fundamentales de la reforma**.

Los empleados públicos llevan a cabo una labor encomiable, muchas veces no suficientemente reconocida y valorada. Por ello es necesario dar un nuevo impulso a la política de recursos humanos basada en el mérito, la profesionalidad y la responsabilidad; flexible y sensible a las necesidades del servicio público.

Esta nueva estrategia de gestión del empleo público tendrá como base la elaboración de nuevos instrumentos normativos, que, además, desarrollarán para la Administración del Estado el Estatuto Básico del Empleado Público **(Estatuto de la Función Pública de la Administración General del Estado)**, en cuestiones tan claves como el diseño de un nuevo modelo de carrera administrativa o la implantación generalizada de un sistema de evaluación del desempeño. Además, y de forma paralela, la instrumentación de nuevas herramientas de gestión del personal al servicio de las AA.PP., y en concreto de la Administración del Estado, constituye igualmente un elemento central en esta reforma.

Entre estas actuaciones estratégicas, que, con una o ambas vertientes (normativa y/o de gestión), deben llevarse a efecto, cabe señalar las siguientes:

A. *ESTABLECIMIENTO DE PAUTAS SOBRE LA DETERMINACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL QUE PARTICIPA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*

Partiendo de la necesaria diferenciación normativa, en función de la naturaleza de las actuaciones a desarrollar, del personal funcionario y laboral, se revisarán aquellos sectores en los que se aprecie una falta de correspondencia entre la utilización de uno u otro tipo de personal y ejercicio de potestades públicas.

Otro elemento fundamental es la identificación de funciones que, estando externalizadas, pueden, mediante una reasignación de efectivos excedentarios de otros ámbitos, ser objeto de internalización con el consiguiente ahorro, así como la fijación de criterios estrictos para determinar qué funciones pueden ser objeto de externalización.

Se trata en definitiva de optimizar la utilización de los medios humanos de los que dispone la Administración.

B. *REDEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS DE ORDENACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO*

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) mantiene como elementos sobre los que se estructura empleo público el puesto de trabajo y los Cuerpos y Escalas de personal funcionario.

Partiendo de dichas previsiones, se avanzará en la elaboración de catálogos de cuerpos de personal funcionario que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica, tal como están establecidas en las actuales R.P.T. Para el resto, una vez acometida la simplificación y disminución del excesivo número de los cuerpos actualmente existentes y, cuando los recursos presupuestarios lo permitan, se pondrán en práctica las medidas de implantación de la carrera horizontal, carrera vertical y promoción interna vertical y horizontal previstas en el EBEP.

La carrera administrativa y la progresión a lo largo de ella, llevarán asociada, junto con el establecimiento de tramos o escalones, la definición de itinerarios formativos, contribuyendo con ello a una mayor profesionalización de la función pública, en la que las trayectorias profesionales de sus miembros van ligadas no sólo a legítimas expectativas individuales sino, fundamentalmente, a las necesidades organizativas y al servicio público, que es la razón de ser de la propia función pública.

En el caso del personal laboral, su normativa específica ofrece, además del derecho a la promoción profesional también contemplado en el EBEP, nuevos instrumentos de ordenación de la clasificación profesional que deben ser utilizados, para reorientar profesionalmente este personal en los términos más adecuados a las necesidades actuales, potenciando la polivalencia funcional contemplada en la reciente Reforma del Mercado Laboral.

C. *RECONSIDERACIÓN DEL PERSONAL EVENTUAL*

Una gestión responsable de los recursos públicos exige que se acredite que se está haciendo un uso adecuado del personal eventual, para el ejercicio de las funciones de confianza y asesoramiento especial que tiene encomendadas en relación con los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado) de la AGE. En este sentido, se aconsejan cambios normativos que concilien el carácter discrecional característico de su nombramiento, con el cumplimiento de determinados requisitos ligados a la experiencia y titulación profesional; aspectos que en modo alguno están reñidos y que, considerados conjuntamente, implican un reforzamiento, en términos de cualificación

y mejor desempeño, de los cometidos que tienen asignados. Asimismo, se promoverá la normativa necesaria para que la dotación de personal eventual sea homogénea en los órganos y unidades administrativas.

D. REDEFINICIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO

Se establecerán medidas que proporcionen una gestión más ágil de los puestos de trabajo, mayor eficiencia en la actuación administrativa y mayor flexibilidad para que la Administración Pública se adapte a situaciones coyunturales, facilitándose la movilidad desde sectores excedentarios a sectores deficitarios previamente identificados. Esta redefinición partirá del instrumento esencial de que se dispone, el de las relaciones de puestos de trabajo, que deben permitir mayores facultades en la asignación interna de puestos de trabajo al titular de cada Centro Directivo, o en su caso de la Subsecretaría. Incluso podría contarse con una relación de puestos disponibles para prestar servicios en toda la AGE, con el objeto de atender las necesidades coyunturales que puedan plantearse en las distintas dependencias que la componen.

Se trata de contar con una articulación más flexible de lo que es la adscripción del puesto a una unidad administrativa, rompiendo los encorsetamientos existentes.

Esta medida afectará a los cuerpos de los Grupos A1 y A2, y C1 y C2 que no tengan atribuidas competencias específicas, ni reservas de funciones y de puestos de trabajo.

E. MAYOR VINCULACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN DE RR.HH. Y LA ESTRATEGIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA AGE Y DISEÑO DE HERRAMIENTAS DE MEDICIÓN DE CARGAS DE TRABAJO QUE FACILITEN LA ASIGNACIÓN EFICIENTE DE RECURSOS HUMANOS

Se potenciará y reforzará la vinculación entre la determinación de las necesidades de personal y los objetivos estratégicos de la organización, así como sus retos a corto y a largo plazo. Esto implica un mayor análisis de las necesidades a cubrir, los efectivos necesarios para ello y la cualificación profesional de tales efectivos.

La implantación de sistemas de medición de cargas de trabajo tal como se establece en la medida n.º 0.00.001 «Implantación del sistema de medición de la productividad/eficiencia» a partir de parámetros externos y comunes para unidades de carácter homogéneo, y por tanto, comparables entre sí, periódicamente actualizados, constituye una poderosa herramienta para la planificación global y sectorial de efectivos y la toma de decisiones en materia de movilidad del personal, haciendo posible una asignación más eficiente de Recursos Humanos, tanto en relación con el personal de nuevo ingreso como el que ya se encuentra prestando servicios en la AGE.

La Oferta de Empleo Público debe reorientarse hacia un esquema compatible con las Leyes Presupuestarias y con la LEPySF.

F. MOVILIDAD INTERNA Y MOVILIDAD INTERADMINISTRATIVA

Sin perjuicio de los cambios normativos que resulten necesarios, derivados de la implantación de nuevos modelos de carrera administrativa, el contexto debe ser el de una Administración más ligera y flexible. La tendencia debe ser disponer de menos efectivos pero más cualificados para llevar a cabo las funciones que se le encomienden, las cuales, además, serán cualitativamente más complejas. Se debe partir por ello de una visión de la movilidad que tenga en perspectiva la utilización lo más eficiente posible de los recursos de los que dispone cada Administración, y en particular dos elementos: la necesidad de canalizar hacia los sectores deficitarios parte de los

efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios, y la adecuada cualificación del personal.

En segundo lugar, la movilidad debe afectar también a las distintas Administraciones Territoriales. Éstas disponen de su propia capacidad de autoorganización, por la que cada una de ellas lleva a cabo sus propios procesos de racionalización eficiente del personal, con situaciones de partida notablemente distintas. Por ello, se considera que el instrumento para canalizar esta movilidad debe ser la coordinación entre las Administraciones, a través de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, proponiendo en este ámbito protocolos que permitan trabajar conjuntamente y compartir recursos en sectores profesionales, ámbitos o localidades en los que exista esta necesidad, de modo que los empleados públicos que cuenten con cualificación para el ejercicio de ciertas funciones puedan ejercerlas en distintas Administraciones.

G. MEJORA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Las actuaciones de reforma del empleo público llevan aparejada la toma de decisiones en función de la información disponible sobre el personal funcionario y laboral de las AA.PP. Preservando el funcionamiento de los registros de personal, como factores de garantía y fiabilidad de esta información, se deben incorporar al sistema de información otros elementos que a menudo no tienen sentido en un contexto de anotación registral, tales como carreras universitarias, másters, conocimientos acreditados de idiomas, o experiencias de trabajo en la CE o en organismos internacionales, así como aprovechar las ventajas que supone el que los procedimientos de personal en gran parte se estén tramitando por vías electrónicas, avanzando en la interconexión de las aplicaciones y sistemas informáticos. Se propone por ello la generación de nuevos modelos de bases de datos para una gestión del personal que no se limite a los aspectos meramente jurídicos del mismo, sino que aporten un valor añadido a la organización.

H. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La evaluación del desempeño constituye, sin lugar a dudas, uno de los ejes básicos sobre los que debe asentarse la reforma de la Función Pública de la AGE, dado que a través del mismo se articula un «sistema» que une y proporciona coherencia a estos tres elementos nucleares: Formación/Carrera/Retribuciones. Pero más allá de un sistema de gestión de personas, se trata de una herramienta muy vinculada a la dirección de la organización pública por objetivos, y aunque en algunas áreas los sistemas de dirección por objetivos y evaluación de desempeño son práctica habitual, tal como ocurre en la AEAT, SS, Intervención General, Delegaciones de Economía y Hacienda, Abogacía General, entre otros, no ocurre lo mismo en el resto de la AGE.

Dicho proceso deberá ser llevado a cabo por las Inspecciones de los Servicios de los Departamentos Ministeriales y/o de otros organismos de la AGE sobre la base de criterios comunes, tales como los expuestos en la medida n.° 0.00.001 «Implantación del sistema de medición de la productividad/eficiencia» que permitan un mínimo de flexibilidad y autonomía en su aplicación operativa por las unidades.

El proceso de implantación de la evaluación del desempeño en el ámbito de la Administración del Estado requiere un esfuerzo sostenido en el tiempo.

El reparto de la productividad quedará condicionado a los resultados de la evaluación del desempeño, sin que, en ningún caso, la implantación de la evaluación pueda suponer incrementos de los créditos globales de productividad asignados a cada departamento u organismo por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Tanto su implantación, como sus efectos, deben abordarse de manera progresiva.

I. LA FORMACIÓN COMO FACTOR RELEVANTE PARA EL CAMBIO Y LA REFORMA DE LA AGE

En el proceso de cambio cultural en las AA.PP. replantear la formación es indispensable.

Se trata de, por una parte, permitir una mayor coordinación entre los planes de formación de las diferentes Administraciones, lo que además va a enriquecer los propios contenidos de la formación, y en el caso de la AGE poner en común los recursos disponibles permitiendo la gestión centralizada de cursos de carácter transversal, y muy especialmente rompiendo un marco de actuación restringido a cada Ministerio o Entidad, de modo que se abran los cursos a personal de otros ámbitos. Véase, en este sentido, las medidas al respecto en los apartados relativos a las Subcomisiones de Duplicidades y de Administración Institucional.

En segundo lugar, se trata de revisar a fondo los planes de formación para evitar actuaciones meramente continuistas o rutinarias, vinculando los proyectos de mejora a la planificación estratégica de cada ámbito, y orientando la misma a las habilidades y aptitudes del personal con el fin de permitir que se avance en sistemas de gestión por competencias.

Por último, procede aprovechar las posibilidades tecnológicas actuales, que han supuesto un cambio radical en la organización y distribución de actuaciones formativas, superando la consideración de la formación en los formatos que han venido siendo tradicionales.

11. OFICINA PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como se puede comprobar con la lectura de este extenso informe, la reforma de la Administración es un proceso complejo, que abarca muchas capas y compartimentos del Sector Público y exige un esfuerzo sostenido en el tiempo. Con el objeto de asegurar la completa ejecución del proyecto y manifestar la determinación política imprescindible para ello, se considera imprescindible la creación de una **Oficina para la ejecución del proyecto de reforma** con tres características principales:

- **Ubicación orgánica y rango acordes con la misión de promover la ejecución de la reforma en toda la Administración.**
- **Dedicación exclusiva a este objeto.**
- **Medios suficientes para llevar a cabo su tarea**, más en el sentido cualitativo que cuantitativo, al corresponder la ejecución material de las diferentes propuestas a distintas unidades administrativas.

IV

IV. SUBCOMISIÓN DE DUPLICIDADES ADMINISTRATIVAS

1. INTRODUCCIÓN. SITUACIÓN ACTUAL GENERAL

A. CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

El Estado autonómico y su configuración gira en torno a lo que se ha venido a denominar por la doctrina como **principio dispositivo**: tenían que ser las propias provincias las que dispusieran la formación de las CC.AA. y las que concretaran en sus Estatutos las competencias que asumían dentro del marco constitucional, así como su organización, sin que ninguno de estos extremos vengan impuesto en la propia Constitución.

Así, en virtud del llamado principio dispositivo, las Comunidades pueden optar por un nivel competencial u otro –dependiendo de las competencias que asuman en sus Estatutos–, sometidas únicamente al límite del respeto a las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1 de la Constitución. **El principio dispositivo adquiere tal intensidad que, incluso en el núcleo irreductible de competencias estatales del artículo 149.1, es posible que las Comunidades ejerzan facultades a través de los mecanismos previstos en el artículo 150 (Leyes marco, Leyes orgánicas de transferencia o delegación, y Leyes de armonización), lo que prácticamente ha llevado a su igualación competencial.**

Sobre la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA., en una primera aproximación al **Título VIII, podría parecer que la Constitución realiza la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. con arreglo a un sistema de doble lista horizontal** (enumerando el artículo 148 las materias en que las CC.AA. podrían asumir competencias y estableciendo el artículo 149.1 las materias de exclusiva competencia estatal). Sin embargo, **la realidad es bien distinta.**

El artículo 148 se configuró simplemente como una limitación temporal para las Comunidades que no accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151. Así, el artículo 148.2 preveía que incluso esas Comunidades transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos» pudieran «ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149». Y así ocurrió en el llamado segundo proceso autonómico que llevó a las Comunidades de la vía lenta al mismo nivel competencial que las Comunidades del artículo 151. Por el contrario, para las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 «no será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148» (art. 151).

En definitiva, transcurrido el período transitorio de los cinco años, el precepto constitucional relevante para analizar el sistema constitucional de distribución de competencias es el artículo 149. Hoy en día, el Tribunal Constitucional sólo reconoce al 148 un valor «hermenéutico» (STC 247/2007).

Por tanto, la realidad es que la Constitución acude a un modelo de lista única de las competencias mínimas estatales, definidas en el artículo 149. En el mismo deben distinguirse dos ámbitos materiales de competencias:

- El ámbito del artículo 149.1 CE, en el que se establece un núcleo mínimo de competencias estatales exclusivas atribuidas al Estado. En este ámbito, las Comunidades no pueden asumir competencia alguna (art. 149.1), salvo apoderamiento expreso del Estado por las vías previstas en los apartados 1 y 2 del artículo 150.
- El ámbito constituido por el artículo 149.3 cuando prevé que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las CC.AA., en virtud de sus respectivos Estatutos».

Los Estatutos de Autonomía deben contener «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», ya que son, «las normas llamadas a fijar las competencias asumidas por las CC.AA. dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos, en los que éstos ocupan una posición jerárquicamente subordinada a aquélla» (STC 247/2007).

En este segundo ámbito material de «posible asunción competencial por parte de las CC.AA. a través de sus Estatutos», el Estado continúa conservando las competencias que no se hayan asumido estatutariamente por las CC.AA. Es decir, las materias no incluidas en el artículo 149.1 y no asumidas por los Estatutos de Autonomía corresponden, en virtud de esta cláusula residual, al Estado. «De este modo, la función atributiva de competencias a la Comunidad Autónoma produce, como efecto reflejo, la delimitación de las que corresponden al Estado en el territorio autonómico de que se trate» (STC 247/2007).

Por último, se establecen dos cláusulas de cierre en el artículo 149.3:

— La cláusula de prevalencia, en virtud de la cual las normas del Estado «prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las CC.AA. en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas», de escasa aplicación práctica en la doctrina del Tribunal Constitucional.
— La cláusula de supletoriedad, según la cual, el Derecho estatal «será, en todo caso, supletorio del Derecho de las CC.AA.». El Tribunal Constitucional tiene declarado que esta cláusula no constituye un título autónomo de atribución de competencias y, por tanto, no permite al Estado modificar el derecho estatal que rige como supletorio en una materia en la que carece de competencias (STC 61/1997).

La doctrina viene a clasificar las competencias de la Comunidad Autónoma en función de las potestades de intervención que asume sobre una determinada materia, distinguiendo así entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas.

El artículo 149.1 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre una relación de materias («materias siguientes»), respecto de la que cabe resaltar dos aspectos. De un lado, que la competencia exclusiva del Estado se refiere a «materias» cuyo contenido sólo se enuncia, es decir, no se describe ni se delimita (por ejemplo, «relaciones internacionales», «Defensa y Fuerzas Armadas» o «Administración de Justicia»). De otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye sólo la «función» relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la «legislación», siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (STC 247/2007) o bien a la «legislación básica» (o «bases» o «normas básicas»). El Tribunal Constitucional ha ido delimitando el contenido de cada una de las materias y la extensión de las potestades atribuidas.

En función de las concretas potestades que la Constitución atribuye al Estado sobre una materia, cabe distinguir tres técnicas de atribución de competencias a que acude el artículo 149.1:

— **Competencias exclusivas** en sentido estricto o plenas, en las que el Estado asume la totalidad de las funciones sobre la materia, es decir, las potestades legislativa, de desarrollo normativo y ejecutiva.
— **Competencias legislativas**, en las que el Estado se reserva la potestad legislativa, correspondiendo a las CC.AA. la potestad ejecutiva. El Tribunal Constitucional ha fijado el sentido de las palabras «legislación» (estatal) y «ejecución» (autonómica): la legislación ha de entenderse en sentido material y comprende no sólo la Ley formal sino también los reglamentos ejecutivos, y, en algún caso (STC 249/1988), hasta las Circulares si tienen naturaleza normativa ad extra. En cambio, las competencias autonómicas de ejecución son, por lo general, aplicativas y con ellas se trata de llevar a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas, quedando comprendida en la ejecución la facultad de dictar «reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa» (STC 51/2006, de 16 de febrero).
— **Competencias compartidas**, en las que al Estado le corresponde dictar las «bases», «normas básicas» o «legislación básica», y a las CC.AA. el desarrollo normativo de esas bases y la potestad ejecutiva en la materia.

— Por último, debe hacerse referencia a las llamadas **competencias concurrentes**, es decir, aquellos casos en que el Estado y las CC.AA. pretenden incidir sobre una misma materia o sobre un mismo objeto en virtud de títulos competenciales diversos. El Tribunal Constitucional resuelve tales conflictos acudiendo al título competencial prevalente, invitando, en todo caso, a los titulares de las competencias al establecimiento de técnicas de coordinación o cooperación que eviten el total desplazamiento de un título competencial.

El sistema constitucional de reparto de competencias puede dar lugar a duplicidades no sólo por la existencia de las competencias concurrentes mencionadas, sino por otros motivos como son el entrecruzamiento de diferentes títulos competenciales (por ejemplo, desarrollo regional y promoción del comercio exterior), la coincidencia en el mismo espacio geográfico de actividades administrativas con base en diferentes títulos (por ejemplo, agricultura y cuencas hidrográficas supracomunitarias), o por una frecuentemente confusa y discutida delimitación entre la legislación básica y la de desarrollo, y por la propia actividad de fomento impulsada por todas las Administraciones.

Sin embargo, estas ineficiencias pueden ser superadas en un marco de colaboración interadministrativa, siempre que, partiendo del principio de «**una Administración, una competencia**», se establezcan los mecanismos adecuados de información y coordinación para evitar actuaciones duplicadas en aquellas materias en las que participan varias Administraciones.

B. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS

Los países descentralizados y federales como Suiza, Canadá, Australia, Alemania, Austria, EE.UU. o Sudáfrica han realizado periódicamente estudios y propuestas de reforma con el objetivo de mejorar su modelo de organización territorial del poder para que sea más eficaz. En los últimos años, estos estudios y propuestas vienen condicionados por **los retos y las dificultades a las que se enfrentan los Estados compuestos**: la necesidad de competir en una economía globalizada; la preocupación por defender la unidad de mercado; las dificultades para financiar un catálogo creciente de servicios; y la necesidad de cumplir con los compromisos de consolidación presupuestaria.

En la mayoría de los países con un modelo de organización descentralizada del poder se asume que tal sistema tiene más **ventajas** que inconvenientes o incluso que éste es el único modelo de Estado viable. Se ha argumentado que un sistema de gobierno multinivel **responde mejor a la acomodación de las identidades diversas y, en general, contribuye a fortalecer la calidad de la democracia**. Asimismo, la idea de descentralización ha estado ligada a la **eficacia, eficiencia y calidad** de la acción pública.

Desde un punto de vista de la eficacia técnico-administrativa, se atribuye a los **gobiernos más próximos** a los ciudadanos más y mejor capacidad para reconocer y resolver los problemas de acuerdo con las peculiaridades de su territorio; mayor capacidad de experimentación e innovación en las políticas y más receptividad o adaptación a las preferencias ciudadanas. Asimismo, la descentralización favorece el **reparto de poder**, por lo que protege a los ciudadanos respecto de los posibles excesos de su ejercicio centralizado y favorece también el **diálogo y negociación** entre decisores para acordar determinadas políticas que afectan al Estado, lo que trae como resultado políticas más legitimadas.

Desde el punto de vista económico, la descentralización se ha asociado a la **mejora de los resultados y a la utilización más eficiente de los recursos.**

Frente a las ventajas de la descentralización, se suelen oponer ciertas **disfunciones o ineficiencias**, entendidas éstas como prácticas o modos de funcionamiento del sistema que pueden afectar negativamente a la eficacia de las políticas públicas (confusión competencial, fallos de coordinación, duplicidad de actuaciones, proliferación de normativas, inexistencia de una cultura de la cooperación, etc.).

La AEVAL en su Informe sobre «La eficacia de la acción pública en el Estado Autonómico: diagnóstico y propuestas de mejora» de 4 de marzo de 2011, identifica algunas ineficiencias propias del Estado Autonómico.

En el ámbito de la adopción de decisiones y del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, se destaca la carencia de procesos de planificación compartidos o integrados, lo que en ocasiones impide la ejecución de políticas coherentes, menoscaba la complementariedad de las distintas políticas, impide o dificulta el cumplimiento de objetivos definidos en las Directivas europeas así como el uso eficiente de los recursos públicos, dando lugar a situaciones de sobrefinanciación o de déficit de dotaciones.

En el ámbito de la cooperación, las ineficiencias que se producen no radican en la inexistencia o insuficiencia de los instrumentos de cooperación existentes (ya que existen múltiples órganos de cooperación a nivel político), sino en el uso y funcionamiento de los mismos (ausencia de procedimientos participativos, comunes o de cooperación más administrativa que política).

En relación con los principios de responsabilidad y transparencia, uno de los problemas más destacados es la carencia de sistemas de información que permitan a los ciudadanos conocer y comparar la eficacia y la eficiencia de las diferentes políticas y servicios públicos.

En el ámbito de la financiación de las políticas, los déficits en la financiación de algunas políticas o servicios se producen por la falta de información o por la metodología aplicada, que impiden conocer la estimación de los costes. Tampoco existe una cultura suficientemente extendida de amortización de inversiones públicas y, en general, de asunción de costes. A veces, la adopción de decisiones en un nivel implica un impacto presupuestario sobre otro sin que exista en paralelo un aumento de la financiación suficiente, de modo que cubra el coste adicional derivado de la ejecución de la norma o la decisión adoptada. Por último, se detectan pérdidas de economías de escala a la hora de adquirir bienes o servicios para la prestación de determinados servicios transferidos.

En relación con la actuación administrativa orientada a ciudadanos y empresas, se observan problemas derivados de la falta o insuficiente desarrollo de sistemas de información compartidos para la gestión de políticas públicas, dificultades en la interoperabilidad de las distintas aplicaciones diseñadas por las CC.AA., o falta de actualización de los datos y deficiente volcado de los mismos.

Por otra parte, la concurrencia de actuaciones de varios niveles de administración en sí misma no es disfuncional aunque a veces genera duplicidades (cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a públicos idénticos); exceso de regulaciones, sobreoferta de servicios, sobreinspecciones o incluso ausencia de actividad y descoordinación en la gestión de procedimientos compuestos (integrados por actos de distintas Administraciones). Otras deficiencias derivan de la existencia de servicios ofertados en condiciones más accesibles o más ventajosas en CC.AA. limítrofes y de los supuestos de vacío competencial, en los que ninguna administración considera de su competencia un determinado ámbito material.

La madurez alcanzada por el Estado Autonómico así como el actual contexto de crisis económica, han llevado al Gobierno, en el seno de la CORA, a emprender un **estudio en profundidad de las posibles duplicidades, solapamientos e ineficiencias existentes en las Administraciones Públicas**.

El estudio y propuesta de eliminación de las duplicidades no se termina en esta fase, pues, como se ha indicado en las medidas de carácter general, está prevista la creación de una unidad de para garantizar la efectividad de las propuestas adoptadas, para lo cual la Subcomisión de Duplicidades prevé la elaboración de los instrumentos de seguimiento necesarios.

2. MÉTODO DE TRABAJO

El objeto de la Subcomisión ha sido analizar las **duplicidades entre la AGE y las CC.AA.**, así como las que se producen en el ámbito de la propia Administración del Estado. En este sentido, se ha entendido que existe duplicidad cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a destinatarios idénticos, pudiendo el administrado optar entre una u otra Administración pública (**duplicidad de actuaciones**); o cuando existen entes u órganos iguales con cometidos iguales y que actúan sobre los mismos sujetos (**duplicidad orgánica**).

Con el fin de iniciar los trabajos de la Subcomisión, se solicitó a los Ministerios información sobre los siguientes extremos relacionados con las materias propias de su competencia: **funciones desempeñadas por las CC.AA.**, con indicación del título competencial, así como existencia de actividades cuya realización no se

ampare en un título expreso, pero que recaigan dentro del sector de actividad propio del Ministerio; **órganos o entidades de las CC.AA.** encargados de su ejecución; **carácter potestativo u obligatorio** del ejercicio de las actividades desarrolladas por las CC.AA.; y **propuestas**, en su caso, de modificaciones orgánicas y de implantación de mecanismos de cooperación y coordinación entre ambas Administraciones, al objeto de eliminar duplicidades. Esta información fue completada con la aportada por los Delegados del Gobierno en las CC.AA.

Paralelamente, como antecedentes más relevantes, se analizaron diversos informes de procedencia estatal y autonómica, entre los que cabe destacar:

— «Informe sobre la eficacia de la acción pública en el Estado Autonómico: Diagnóstico y propuestas de mejora», elaborado por la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) el 14 de octubre de 2011.
— «Informe sobre Duplicidades entre la Administración del Estado y Administraciones Autonómicas», elaborado por el INAP, en diciembre de 2012.
— «Informe sobre Duplicidades Administrativas detectadas desde la experiencia práctica en los procedimientos de traspasos de funciones y servicios a las CC.AA.», elaborado por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las CC.AA. y las Entidades Locales, de fecha 11 de diciembre de 2012.
— «Informe sobre las Duplicidades y Coste de la configuración autonómica», elaborado por el IEF, en enero de 2013.

Durante el primer trimestre de 2013 se procedió al análisis de toda la documentación enviada por los Ministerios, cotejándola con los antecedentes citados, elaborando para cada Departamento Ministerial un informe cuyo contenido fue el siguiente:

— Resumen del informe del Ministerio.
— Resumen de las propuestas formuladas en otros informes (AEVAL, IEF, Delegaciones del Gobierno).
— Estructuras organizativas del Ministerio y de las Consejerías correspondientes.
— Propuestas y observaciones.

Asimismo, se ha analizado el buzón de sugerencias de los ciudadanos que recibió 1.336 comentarios relacionados con los diferentes Ministerios. Del mismo modo, se han estudiado las aportaciones realizadas por el Consejo Asesor en esta materia.

Realizado este primer análisis, el Subsecretario de la Presidencia y Presidente de la CORA convocó reuniones bilaterales y monográficas con cada Ministerio al objeto de ampliar la información remitida y de concretar las actuaciones. En cada reunión se identificó un conjunto de propuestas que son las reflejadas en el presente informe.

3. PROPUESTAS DE CARÁCTER GENERAL U HORIZONTAL

A. GUÍA DE DETECCIÓN Y PREVENCIÓN DE DUPLICIDADES

Situación actual

La Subcomisión ha constatado que muchas de las duplicidades y disfunciones que se han venido analizando son comunes a la práctica totalidad de los Departamentos Ministeriales.

Propuesta

Se elaborará **un manual en el que se identificarán los principales tipos de ineficiencias y duplicidades interadministrativas**. Este manual servirá para que los Ministerios realicen anualmente una revisión sobre

sus propias competencias, con objeto de identificar duplicidades no detectadas u organismos con tareas coincidentes, y prevenir la aparición de otras nuevas. Así mismo, se preverán **mecanismos de evitación de solapamientos**, entre los que se pueden encontrar los siguientes:

a) Toma de decisiones conjunta: planificación

Resulta esencial la toma conjunta de decisiones entre el Estado y las CC.AA. Es en este ámbito donde se producen disfunciones como consecuencia de la inexistencia de procesos de planificación integrados, lo que es especialmente importante cuando se trata de implementar políticas comunitarias. Resulta imprescindible, por lo tanto, el refuerzo de la toma conjunta de decisiones y la adopción de un enfoque integrado de las políticas públicas a todos los niveles.

b) Potenciación de los órganos de cooperación

Las disfunciones vinculadas a la cooperación entre niveles administrativos vienen provocadas, en muchas ocasiones, no tanto por la falta de instrumentos de cooperación, sino por una utilización inadecuada o limitada de los mismos: no se reúnen periódicamente, no tienen competencias necesarias para la toma de decisiones, carecen de instrumentos de control sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas o priman en ellos las relaciones bilaterales sobre las multilaterales. Además, hay ámbitos de actuación novedosos en los que todavía no se ha creado ningún instrumento de esta naturaleza, por lo que resulta fundamental impulsar el funcionamiento de los órganos de cooperación entre el Estado y las CC.AA. al objeto de evitar duplicidades.

c) Mayor transparencia en la financiación de las políticas públicas

Se ha detectado falta de canales integrados de comunicación que permitan compartir la información económica entre las distintas Administraciones lo que implica un desconocimiento de los costes de las diferentes políticas públicas. Ello impide el aprovechamiento de las economías de escala con actuaciones interadministrativas conjuntas, por lo que una mayor transparencia en la financiación de políticas públicas es una base esencial para evitar duplicidades y para un mejor uso de los recursos.

d) Establecimiento o mejora de los sistemas de información compartidos

Asimismo, existen disfunciones en la interoperabilidad de las distintas bases de datos diseñadas e implementadas por las CC.AA. y las del Estado, tanto en lo que se refiere al intercambio de información, como al volcado y actualización de los datos. Este hecho favorece la existencia de bases de datos infrautilizadas y dispersas repartidas en las diferentes Administraciones. Al objeto de evitar duplicidades entre el Estado y las CC.AA., resulta esencial que las bases de datos sean conjuntas y los sistemas de información compartidos.

B. PLANIFICACIÓN CONJUNTA

Situación actual

El reparto competencial descrito anteriormente determina que sean muchos los ámbitos de actuación compartida entre distintas Administraciones. Es en estas materias donde la ejecución de políticas comunes, diseñadas en un marco de colaboración por todas las Administraciones competentes, resulta prioritaria para dar un servicio al ciudadano integrado y común, aprovechando la experiencia de todas las Administraciones y alcanzando sinergias y objetivos compartidos. El reparto competencial no es obstáculo para un adecuado diseño estratégico de las distintas políticas. Todo lo contrario, la participación de los

distintos niveles administrativos incrementa la información y aporta distintos enfoques, lo que redunda en una mayor calidad de las políticas que, sobre un conjunto de objetivos estratégicos compartidos, pueden atender las particularidades específicas de los distintos territorios. La Conferencia de Presidentes es un buen exponente de este marco colaborativo, que aún es necesario reforzar.

En la actualidad ya existe un instrumento para dicha planificación, las denominadas **Conferencias Sectoriales**, órganos de cooperación multilateral que actúan sobre un sector concreto de la actividad pública y que se han configurado como un potente instrumento de colaboración entre el Estado y las CC.AA.

Las Conferencias Sectoriales han demostrado hasta la fecha su potencial como mecanismo de coordinación entre las AA.PP., para garantizar los principios de unidad en la ejecución de las políticas públicas, de igualdad en la prestación de servicios y eficiencia en el uso de recursos públicos.

No obstante, su funcionamiento es muy desigual. De las 39 Conferencias constituidas, sólo 21 han desarrollado en los últimos tres años una actividad regular, existiendo entre ellas grandes diferencias de actividad.

Propuesta

Las deficiencias y duplicidades detectadas a lo largo del análisis de la información remitida por los Departamentos Ministeriales ponen de manifiesto la necesidad de abordar un proceso de planificación conjunta entre el Estado y las CC.AA., para evitar que se adopten políticas incoherentes sobre una misma materia.

La planificación conjunta permite **diagnosticar problemas y establecer objetivos de forma compartida**, posibilitando que políticas complementarias sirvan para la consecución de objetivos estratégicos comunes, de ahí que deba abordarse desde una perspectiva transversal, integrando las políticas sectoriales que producen efectos de sinergia y complementariedad.

Tomando como modelo el reglamento interno y la práctica de aquellas Conferencias Sectoriales más activas, debe profundizarse en aspectos concretos de su actividad para **reforzar el funcionamiento de las existentes y potenciar la constitución de otras nuevas, en aquellos sectores en los que se requiera la coordinación interadministrativa y la planificación conjunta.**

De este modo, debe contarse con un modelo de carácter general que, partiendo del régimen actualmente previsto en el artículo 7 de la LRJAPyPAC, incorpore los siguientes principios:

- Los denominados **planes y programas conjuntos** deben tener un mayor protagonismo, ya que en ellos se establecen, entre otros, los objetivos a cumplir, las actuaciones a desarrollar y aportaciones que se realizan. **En este sentido deben establecerse mecanismos para integrar en la planificación conjunta a todas las CC.AA. afectadas, superando el problema derivado de la limitación de la eficacia vinculante de los planes a los miembros de las Conferencias Sectoriales que los suscriben**.
- **Debe primar la consecución de resultados y la implantación de buenas prácticas en la adopción de criterios objetivos para la distribución territorial de los créditos consignados en los Presupuestos Generales del Estado.**
- **Debe reforzarse el ritmo de las reuniones estableciéndose una periodicidad mínima**, que contribuya a dinamizar estos órganos de tan probada eficacia en materia de coordinación.
- **Se deben potenciar los instrumentos de colaboración horizontal** ya que, al tener una visión de conjunto, se consigue adoptar la mejor solución para optimizar el uso de los recursos.

En los distintos informes remitidos por los Departamentos Ministeriales se han detectado diversos ámbitos en los que debe potenciarse la planificación conjunta: cooperación al desarrollo; tecnologías de la información; tráfico y seguridad vial; protección civil, carreteras, becas, cultura, turismo, líneas de apoyo empresarial; fomento, estadísticas y víctimas del terrorismo, entre otros.

C. *PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LAS OFICINAS EN EL EXTERIOR DE LAS CC.AA. EN LOS INMUEBLES ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO*

Situación actual

Para el adecuado ejercicio de las competencias del Estado y la efectiva aplicación de la unidad de acción en el exterior, resulta indispensable la existencia de una estrecha cooperación entre el Estado y las CC.AA, de modo que éstas puedan desempeñar eficazmente la proyección en el exterior de sus competencias, sin perjuicio de las del Estado y en el marco de la mutua lealtad institucional.

Propuesta

A tal fin, **se plantea incorporar en las oficinas de las Misiones diplomáticas, en la medida de las disponibilidades, las oficinas en el exterior de las CC.AA. que lo deseen, con objeto de prestarles una asistencia directa en la promoción de sus intereses, lograr una mejor coordinación de funciones y obtener una más eficaz utilización de los recursos disponibles.**

A dicha finalidad obedece también el Proyecto de Ley de Acción Exterior y del Servicio Exterior del Estado que, bajo el reconocimiento del principio esencial de unidad de acción exterior, persigue la coordinación de todos los actores públicos con proyección exterior con el fin de que la Acción Exterior del Estado sea verdaderamente única, y no un mero sumatorio de acciones sectoriales. Dicho Proyecto persigue, asimismo, dotar al Estado de instrumentos de planificación que aseguren la coherencia de todas las actuaciones y su orientación a la consecución de unos fines determinados y comunes, así como asegurar su plena compatibilidad con los fines y objetivos de la política exterior.

Además, es preciso limitar las ineficiencias que el actual modelo produce en las empresas españolas, duplicando en muchos casos los medios y las actividades brindadas a las empresas en sus procesos de internacionalización. Más aún en un contexto de restricciones presupuestarias y en que el sector exterior está siendo una de las claves para la recuperación económica del país.

Las CC.AA. se comprometen a asumir los gastos derivados de los servicios y suministros y el coste del espacio utilizado, en su caso, necesarios para el funcionamiento ordinario de los edificios, que son actualizados anualmente. En todo caso, estos gastos son sustancialmente inferiores a los actualmente soportados, ya que se permite compartir medios y acceder a economías de escala.

Al objeto de integrar las oficinas en las Misiones Diplomáticas, se ha establecido un procedimiento que consta de las siguientes dos fases:

- **Protocolo de Colaboración:** Supone un acuerdo de intenciones, entre cada Comunidad Autónoma. interesada y el Ministerio correspondiente.
- **Convenio de Colaboración:** Una vez establecido el Protocolo de Colaboración se firma un Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio, en donde se establecen todos los detalles, la fecha prevista de la misma, los costes, normas de funcionamiento, etc.

Hasta la fecha se han firmado **Protocolos y Convenios de Colaboración tanto con el MAEC, como con MINECO.**

Por parte del **MAEC se han suscrito Protocolos de Colaboración** para su incorporación en la Representación de España ante la UE (REPER UE) con las CC.AA. de Asturias, Castilla-León, Galicia, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana y con Canarias para su incorporación en los locales de la Embajada en Nouakchott (Mauritania).

Además, están pendiente de firma tanto el Protocolo de Colaboración con la Junta de Extremadura para su incorporación a la Embajada en Lisboa, como la formalización el Protocolo firmado con Castilla-La Mancha para incorporar una oficina a los locales de la REPER en Bruselas.

Junto a ello, el **MAEC ha suscrito Convenios de Colaboración** con las siguientes CC.AA. para su integración en la REPER UE: La Rioja, Castilla-León, Asturias y Navarra, y el objetivo es continuar la negociación de dichos instrumentos con otras CC.AA. que tengan interés, siempre que exista espacio disponible.

Con el mismo ánimo de colaboración, el MAEC trasladó **a las CC.AA. la oferta de incorporar a la sede de éstas algún funcionario diplomático para que contaran con un asesoramiento especializado en materia de acción exterior**, además de un vínculo directo con las diversas áreas del Departamento. Se considera que esta incorporación puede ser mutuamente beneficiosa y satisfactoria. Sin embargo, dicha propuesta no ha llegado a desarrollarse aún.

Respecto al MINECO, ha firmado Protocolos de Colaboración con 12 CC.AA.: Valencia, Galicia, Castilla-la Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia, Cantabria, Canarias, Andalucía, Madrid, La Rioja y Extremadura.

Baleares, Asturias y Navarra no disponen de red exterior o ésta es muy escasa. No obstante, se están realizando gestiones con vistas a la firma de protocolos de colaboración específicos. País Vasco y Cataluña rechazaron la oferta de integración en la reunión del Consejo Interterritorial de Internacionalización del pasado 28 de febrero de 2012.

En cuanto a los **Convenios de Colaboración** con las CC.AA., hasta la fecha se han firmado 6: Valencia, Galicia, Murcia, Cantabria, Andalucía y Castilla y León.

Correspondientes a Protocolos ya firmados, están en negociaciones muy avanzadas los Convenios de Colaboración con Castilla-La Mancha, Aragón, Canarias y Madrid. Con Extremadura y con La Rioja se mantienen conversaciones.

En lo que se refiere a la **promoción internacional y el apoyo a la comercialización turística**, a diferencia de lo ocurrido en otros ámbitos de la acción exterior de la AGE, con carácter general, las CC.AA. han limitado el interés por abrir oficinas propias, apoyándose generalmente para su actividad en las del Estado dado el fuerte prestigio internacional de la marca España en el turismo mundial.

Estas funciones son desarrolladas por el Instituto de Turismo de España (Turespaña), organismo autónomo adscrito al **MINETUR** a través de la Secretaría de Estado de Turismo, que dispone de una red de 33 Consejerías u Oficinas de Turismo en el extranjero (OET), organizadas en siete regiones geográficas, coincidentes en buena medida con distintas tipologías de mercados: Norteamérica, Iberoamérica, Europa del Norte, Europa Central, Europa del Sur, Europa del Este y Asia Pacífico.

Tradicionalmente, las CC.AA. han mantenido una estrecha colaboración con este organismo a la hora de articular conjuntamente la promoción internacional de sus destinos y productos, en el marco de un único Plan anual basado en la cofinanciación de actuaciones. Sin perjuicio de lo anterior, algunas CC.AA., en concreto Andalucía, Cataluña y Baleares, contemplan en sus Estatutos de Autonomía la facultad de crear una red exterior de oficinas de promoción turística.

Pese a ello, sólo se han detectado 10 centros específicos de promoción turística en el exterior para la atracción de turistas extranjeros, pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Cataluña. El resto de unidades dedicadas a tal fin suelen integrarse en las oficinas de promoción comercial o cultural, sin disponer de una oficina específica. Respecto a estos 10 centros de promoción turística, se propone igualmente la celebración de Convenios para su incorporación en las oficinas de las Misiones diplomáticas.

D. REGISTROS Y BASES DE DATOS

Situación actual

Con carácter general, en las reuniones mantenidas por la Subcomisión de Duplicidades y los diferentes Ministerios se han detectado deficiencias de coordinación entre diferentes registros estatales y autonómicos, que provocan problemas a la hora de gestionar trámites administrativos entrelazados en una misma materia y que acaban percibiéndose por el ciudadano como barreras o trabas motivadas por la propia actuación administrativa. Las bases de datos comunes permiten

que las Administraciones dispongan de determinados documentos presentados ante otras instancias, de modo que se evite que deban ser presentados de forma reiterada por los ciudadanos ante diferentes organismos.

Además, la inexistencia de sistemas de información compartidos impide efectuar un seguimiento o un control efectivo de las intervenciones públicas, que se resolvería creando sistemas integrados o solventando las carencias de información de los ya existentes.

Sirva como ejemplo, la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que gestiona la Intervención General de la AGE y que después de la entrada en vigor de la Ley de Subvenciones extiende su aplicación a todas las AA.PP. territoriales, que deben comunicar todas las subvenciones concedidas.

Asegurar el cumplimiento de esta obligación y garantizar la existencia de una base de datos común es fundamental para una mejor coordinación entre las diferentes AA.PP. y evitar solapamientos en las políticas y servicios prestados al ciudadano. A la hora de conceder una subvención a nadie se le escapa que debería conocerse si otra Administración ya ha concedido subvenciones a esa organización o proyecto con el fin de controlar, no la actividad de otras Administraciones, pero sí el buen destino de los recursos públicos.

Propuesta

Son múltiples los ámbitos en los que la existencia de una base de datos común o un ágil intercambio de información entre Administraciones puede dar lugar a una mejora en el uso de los recursos, una política más integrada entre Administraciones y una reducción de trabas para los ciudadanos.

En las medidas particulares de los Ministerios se recogen de forma específica algunas propuestas relevantes. Así, en este informe de la CORA se propone **una modificación de la Ley de Subvenciones encaminada a potenciar los mecanismos de comunicación entre las Administraciones, reforzándose los controles actualmente existentes.**

En esta misma línea, **el Anteproyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado** recoge entre sus medidas aquellas que persiguen la integración de la información obrante en los registros sectoriales, estableciéndose la integración en una base de datos común de la información incluida en los diferentes registros de los operadores económicos, establecimientos e instalaciones que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las autoridades competentes. El MINHAP será el responsable de la gestión de la citada ventanilla única para lo cual todos los órganos, estatales, autonómicos o locales, deben remitirle los datos obrantes en sus registros.

En todo caso, esta Comisión considera necesario **generalizar el uso de bases de datos integradas o totalmente interconectadas entre Administraciones, de modo que sean una fuente de información única y completa para el ciudadano y las Administraciones**, logrando con ello, una reducción de cargas en los tramites que desarrollen los ciudadanos ante las AA.PP., así como una mayor transparencia en la actuación administrativa.

A lo largo de 2013 cada Ministerio elaborará las propuestas técnicas de integración/interconexión de las bases de datos con las de las CC.AA. para su presentación y aprobación en la Conferencia Sectorial que corresponda.

E. OBSERVATORIOS

Situación actual

La labor de los observatorios consiste, con carácter general, en el seguimiento de la evolución de un fenómeno concreto, normalmente de carácter económico o social, desde una posición ventajosa. En los últimos años, en España se ha producido una proliferación de los mismos por diferentes razones: el reconocimiento de un mayor número de derechos de carácter social, lo que conlleva de forma paralela una mayor generación de informaciones sobre el sector; la tendencia a la descentralización adminis-

trativa, etc. De este modo, se han creado un gran número de observatorios a nivel estatal, autonómico, e incluso local, que, con naturalezas y estructuras muy diferentes, desarrollan en muchas ocasiones funciones duplicadas.

El número de observatorios varía de una Comunidad Autónoma a otra: los más numerosos se encuentran en Cataluña, Galicia, País Vasco, Madrid, Castilla y León y Andalucía. Las regiones españolas que disponen de un menor número de observatorios son: Castilla-La Mancha, Cantabria, o Islas Baleares. Entre las principales **disfunciones** que se han detectado en relación con los Observatorios, se pueden destacar las siguientes:

- En ocasiones, contratan a empresas externas o a universidades para realizar servicios propios de las funciones que tienen atribuidas, lo cual supone un sobrecoste.
- Muchos observatorios elaboran gran cantidad de informes que no son difundidos y que no parecen contar con gran interés público, ya sea porque se desconoce la existencia de los mismos o por su escasa utilidad para la toma de decisiones de los agentes económicos. La función que, a nivel general, se atribuye a los observatorios es la de recopilar información de distintos sectores o temáticas, para posteriormente diagnosticar su situación, realizar previsiones sobre su evolución y elaborar informes que sirvan para fundamentar la toma de decisiones ante las demandas de ese sector social. Por tanto, la existencia de los mismos se fundamenta en la obtención de resultados relevantes para la sociedad y específicamente para aquel sector al que sirven. El exceso de observatorios no solo representa un derroche de recursos, sino también, en muchas ocasiones, una vía para retrasar la toma de decisiones efectivas.
- Existen Observatorios de ámbito territorial que no aportan información adicional a la que suministra el Observatorio de ámbito nacional.

Propuesta

Existen materias en las que está justificada la existencia de un observatorio autonómico, pues la importancia del sector observado en la Comunidad o su peculiaridad respecto al resto del Estado exigen un análisis individualizado. Pero en otras ocasiones, la realidad observada es, simplemente, la nacional limitada a un ámbito geográfico más reducido, lo que supone no sólo una duplicidad en la tarea, sino también que el resultado del análisis sea de peor calidad, tanto por tener un ámbito de observación más limitado como por la utilización de una metodología distinta a la aplicada por otras Administraciones, lo que impide la comparación de resultados. Por ello, **entre las propuestas de algunos Ministerios se encuentran las de unificación, integración o racionalización de determinados observatorios. Este análisis crítico no finaliza con dichas propuestas sino que debe continuar en el futuro con carácter general.**

F. ÓRGANOS CONSULTIVOS, DE FISCALIZACIÓN Y DEFENSORES DEL PUEBLO

Situación actual

La Constitución española de 1978 estableció un modelo de Estado flexible, abierto y en el que las CC.AA. tenían la capacidad de desarrollar sus funciones y estructuras hasta los límites que la propia Constitución permitía.

Este desarrollo autonómico ha fraguado un modelo territorial en el que junto al Estado conviven 17 estructuras político-administrativas que han tendido a reproducir el modelo estatal.

La reproducción de dicho modelo ha favorecido la existencia de 17 cámaras legislativas, con sus correspondientes Presidentes de Comunidad y Gobiernos autonómicos -lo cual no hace sino reflejar el modelo institucional previsto en la Constitución para ciertas CC.AA.-, pero también ha derivado hacia

la multiplicación de otros órganos que, si bien previstos en la Constitución para el Estado, presentan al menos en principio, algunas dudas acerca de su operatividad y eficiencia cuando su número se multiplica.

Destacan, por su relevancia, los numerosos Órganos de Control Externo (OCEX), Defensores del Pueblo y Consejos Consultivos que han proliferado en nuestras CC.AA.

En todos estos casos, los órganos autonómicos desarrollan competencias idénticas a las de los correspondientes estatales, limitadas a la Administración respectiva. Pero en el caso de los OCEX, se da la paradoja de que el Tribunal de Cuentas del Estado puede también fiscalizar a la administración autonómica, incluso siguiendo mandatos del poder legislativo, lo que propicia la aparición de ineficiencias en la gestión de los medios públicos y una mala calidad de los resultados.

En los tres ámbitos, existen CC.AA. que carecen del organismo en cuestión, sin que, como se indica a continuación, se vea mermada la satisfacción del interés público.

Propuesta

No se cuestiona la competencia de las CC.AA. para crear dichos órganos, sino que se trata de reflexionar acerca de la idoneidad, eficacia y eficiencia que tienen estos órganos, y más aún, en un periodo de crisis como el actual.

Es por ello que, tras un análisis detenido y pormenorizado de los órganos autonómicos de esta naturaleza, se plantea la posibilidad de racionalizar el entramado **organizativo que se ha creado en las CC.AA. en torno a las figuras del Defensor del Pueblo, los Órganos de Control Externo y los órganos consultivos autonómicos.**

a) Órganos de control externo (OCEX)

La existencia de numerosos OCEX ha dado lugar a ineficiencias como el bajo rendimiento de los recursos destinados a los mismos, la heterogeneidad en las estructuras, composición y resultados de sus funciones, así como la duplicidad en la rendición de cuentas de las Entidades Locales al Tribunal de Cuentas y al órgano autonómico.

Existen 4 CC.AA. que carecen de Tribunal de Cuentas propio, sin que por ello se ponga en duda la correcta fiscalización de sus cuentas públicas por parte del estatal.

Tras el análisis de la normativa reguladora, así como del presupuesto, estructura, personal y número de informes de las instituciones autonómicas correspondientes al ejercicio 2012, así como de las sugerencias formuladas a través del buzón del ciudadano (en el sentido de suprimir los OCEX autonómicos por redundantes con el Tribunal de Cuentas del Estado) **se propone que sea el Tribunal de Cuentas el órgano de fiscalización de la Administración autonómica, al objeto de racionalizar, optimizando los recursos existentes, el sistema de control externo de las CC.AA., para lo que se crearían 12 Secciones Territoriales (correspondientes a las CC.AA que cuentan en la actualidad con OCEX, menos Madrid, por ser ésta la ciudad sede del Tribunal de Cuentas).**

Esta medida permitiría a las CC.AA. que cuenten con dichos OCEX poder prescindir de los mismos, y ahorrar el presupuesto anual dedicado a su sostenimiento.

b) Defensores del pueblo autonómicos

La proliferación de Defensores del Pueblo autonómicos, en la actualidad hay en 11 CC.AA., tras la supresión realizada por Castilla-La Macha y la Región de Murcia, y su coexistencia con el Defensor del Pueblo estatal, con funciones básicamente iguales pero limitadas en virtud del principio de territorialidad, o bien al Estado o bien a las CC.AA., ha dado lugar a un elevado coste en la tramitación de las quejas y un bajo rendimiento de los recursos humanos destinados a los Ombudsman autonómicos (frente a 165 personas en el estatal que tramitan 33.849 quejas, en los autonómicos 346 personas tramitan 38.407).

Las CC.AA. que han prescindido de estas instituciones no han sufrido una merma en la protección de los derechos de sus ciudadanos, que siguen gozando de la posibilidad de acudir al Defensor del Pueblo constitucionalmente previsto.

Al objeto de lograr una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación de las quejas de los ciudadanos, se propone la asunción plena de las competencias de los órganos autonómicos por el Defensor del Pueblo del Estado.

Esta medida permitiría a las CC.AA. el ahorro del presupuesto anual dedicado al sostenimiento de sus respectivos órganos.

c) Órganos consultivos autonómicos

En la actualidad conviven en nuestro sistema territorial junto con el Consejo de Estado, otros 17 Consejos Consultivos autonómicos correspondientes a 16 CC.AA. (la Comunidad Autónoma de Cataluña cuenta con dos instituciones: Consejo de Garantías Estatutarias y Comisión Jurídica Asesora, mientras que la Comunidad de Cantabria no tiene órgano propio). Con carácter general, las funciones de las instituciones autonómicas son similares a las del Consejo de Estado pero limitadas a los respectivos Gobiernos y Administraciones de la Comunidad.

Nadie pone en duda el prestigio del Consejo de Estado, ni de su habilidad para asesorar a las CC.AA. que lo precisen. De hecho, esta posibilidad existe, con carácter potestativo.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las otras instituciones, la normativa autonómica ha atribuido al respectivo órgano consultivo la emisión de dictámenes en asuntos que exceden en número elevado aquellos que corresponde informar al Consejo de Estado. El grueso del número de informes que emiten los órganos autonómicos por esta causa se refiere a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de escasa cuantía contra la administración autonómica.

La racionalización de la estructura de la función consultiva solo podría acometerse si se dan dos condiciones: en primer lugar, **la modificación de las normas autonómicas,** de modo que se limitase la emisión de dictamen preceptivo en aquellos asuntos en los que resulta ahora obligado para el Consejo de Estado (por ejemplo, elevando la cuantía de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a un mínimo de 50.000 euros, que es el que determina la obligatoriedad del informe del órgano a nivel estatal). Hecho esto, podrían **asumirse por el Consejo de Estado las funciones desarrolladas por los Órganos Consultivos de las CC.AA., lo que supondría un ahorro para las CC.AA. del presupuesto dedicado a mantener aquéllos.**

4. PROPUESTAS POR MINISTERIOS

A continuación se exponen las propuestas de eliminación de duplicidades por áreas de actividad de los diferentes Ministerios.

Se ha de recordar que las CC.AA. tienen constitucionalmente atribuida la facultad de autoorganización, de suerte que son ellas las que pueden elegir la estructura más idónea para el ejercicio de sus competencias.

No se discute, por tanto, la constitucionalidad o legalidad de la existencia de órganos autonómicos o estatales que ejerzan una determinada competencia en ámbitos concurrentes, pues la titularidad de aquella y, por tanto, la existencia del órgano respectivo está amparada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y el resto del ordenamiento.

Lo que se ha analizado es cómo una determinada actividad o servicio puede seguir realizándose con la misma o mejor calidad pero con menor coste. Esto puede conducir a que se proponga que sea un órgano de otra Administración el que realice materialmente la competencia, lo cual es posible a través de las fórmulas de cooperación existentes.

Hoy en día podemos ver ejemplos de funciones de cierta relevancia que, estando atribuidas a las CC.AA. en sus Estatutos, y habiendo sido ejercidas en el pasado por sus propios órganos o instituciones (defensores del pueblo, tribunales de competencia, agencias de protección de datos), han pasado a ejercerse de forma más eficiente por los correspondientes estatales, sin que ello supusiera quebranto

alguno del marco competencial. Por ejemplo, Castilla-La Mancha y Murcia han suprimido sus Defensores del Pueblo, la Comunidad de Madrid ha suprimido su Agencia de Protección de Datos, Castilla-La Mancha ha transferido a la CNC la tramitación de los expedientes de defensa de la competencia, etc., sin que ello haya supuesto ningún perjuicio para los ciudadanos, y sí unos ahorros considerables para dichas CC.AA.

En consecuencia, a continuación se formulan algunas propuestas de mejora de eficiencia que las CC.AA. pueden libremente aplicar en virtud de sus potestades de autoorganización, pero que constituyen una vía poco cuestionable para conseguir un ahorro para sus ciudadanos, garantizando al mismo tiempo el cumplimiento del principio de «una Administración, una competencia».

En otros casos, la propuesta no es una recomendación de reorganización del ejercicio competencial, sino iniciativas de carácter normativo que el Estado, bien en uso de sus competencias exclusivas, bien como titular del poder para dictar las bases de ordenación de una determinada materia, puede aplicar a todas las AA.PP.

A. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

Situación actual

La actividad del Estado en el ámbito competencial del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se fundamenta en el art. 149.1.3.ª de la Constitución, mientras que el de las CC.AA. se ha desarrollado principalmente a través de los Estatutos de Autonomía, la legislación estatal y autonómica, y de la jurisprudencia constitucional en materia de cooperación al desarrollo.

Dicha jurisprudencia establece, entre otros, los siguientes principios básicos del reparto competencial entre Estado y CC.AA.:

— No puede excluirse que una Comunidad Autónoma desarrolle ciertas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales de España.
— El límite de las actuaciones de las CC.AA. en el exterior es el art. 149.1.3, si bien éste no puede interpretarse de un modo extensivo, lo que implica que los límites de las CC.AA. son:

- No pueden ser sujetos internacionales, lo que les impide la firma de Tratados Internacionales con Estados soberanos y Organizaciones Internacionales Gubernamentales;
- No pueden representar al Estado en el exterior, ni pueden establecer órganos permanentes de representación ante dichos sujetos;
- No pueden desarrollar actividades que originen obligaciones inmediatas y actuales, -ni para ellas, ni para el Estado-, frente a poderes públicos extranjeros;
- No pueden desarrollar actividades que afecten, perturben o condicionen la política exterior del Estado.

El desarrollo de las actividades en materia de acción exterior no tiene, con carácter general, un carácter obligatorio, si bien tampoco resulta meramente potestativo. De ello resulta que no todas las CC.AA. actúan en este ámbito competencial con la misma intensidad.

Eso sí, en cuanto a la plasmación concreta de este reparto competencial, todos los Estatutos de Autonomía contienen previsiones relativas a los ámbitos de actuación exterior de cada Comunidad Autónoma.

El Ministerio realiza propuestas sobre los siguientes ámbitos de actuación en los que se ha detectado alguna duplicidad o solapamiento: oficinas de las CC.AA. en el exterior, cooperación al desarrollo, convenios entre la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y las CC.AA. y contribuciones de España a Organismos Internacionales.

Propuestas

Oficinas de las CC.AA. en el exterior

Existen, en total, 166 oficinas de las CC.AA. en el exterior cuya principal característica es su gran heterogeneidad, tanto en su naturaleza jurídica, como en sus infraestructuras, o incluso, en sus funciones.

Por ello, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tal y como se ha señalado en la propuesta horizontal incluida como tercera medida general del presente Informe de la Subcomisión de Duplicidades, está estableciendo Protocolos Generales de Colaboración con las CC.AA. con el fin de que éstas, si lo desean, instalen sus oficinas en el exterior en los locales que el Estado posee. El funcionamiento de estos protocolos está siendo correcto.

Cooperación al desarrollo

La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, crea la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo y otorga a las CC.AA. un papel relevante en el desarrollo de estas políticas.

Todas las CC.AA. han desarrollado en apenas una década su propia legislación en materia de cooperación al desarrollo; la primera ley autonómica en esta materia fue la de la Comunidad de Madrid en 1999 y la última la de Canarias en 2009. También en 2009 se constituye la Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En la actualidad, Andalucía, Asturias, Baleares, Cataluña, Extremadura y País Vasco, cuentan con agencias propias de cooperación, mientras Valencia y Castilla La Mancha han creado Fundaciones para atender a este mismo fin. Otras AA.PP., como las CC.LL., desarrollan también políticas de cooperación.

En este ámbito se han detectado dos órganos de coordinación cuyas funciones son similares; por un lado, la **Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo**, formada por la AGE, las CC.AA. y los Entes Locales y, por otro, la **Conferencia Sectorial de Cooperación Internacional para el desarrollo**, que reúne a la AGE y a las CC.AA., con participación de los Gobiernos Locales, a través de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Con el fin de eliminar duplicidades, dada la similitud de funciones y composición de los dos órganos y la escasez de reuniones de la Conferencia Sectorial, se unificarán ambos órganos y se procederá a la extinción de esta última. La Comisión Interterritorial se configura, tal y como señala la ley 23/1998, como el órgano de coordinación y concertación entre las Administraciones públicas que llevan a cabo acciones de cooperación para el desarrollo.

La Comisión Interterritorial debería asumir los principios de la planificación conjunta que se recogen en la medida general mencionada con anterioridad, que permiten dar cumplimiento a los principios de colaboración entre Administraciones Públicas, de acceso y participación a la información y aprovechar al máximo los recursos públicos. Ello contribuirá a una mayor eficacia y eficiencia en la identificación, formulación y ejecución de programas, proyectos y grupos de trabajo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

Por otro lado, se propone la **integración de oficinas de cooperación de las CC.AA. en las Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) de la AECID**, con el fin de evitar la dispersión y falta de complementariedad entre los diferentes actores de la cooperación española, simplificar procedimientos y potenciar la utilización compartida de infraestructuras en la medida de las posibilidades para generar sinergias y favorecer la coordinación.

Convenios

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, el Ministerio firmará **un Convenio Específico de creación de un Fondo Humanitario entre el Ministerio y las CC.AA**. dirigido a la colaboración entre los actores de

la cooperación española para el desarrollo, ante los casos de ayuda de emergencia y acción humanitaria urgente, de modo que no se produzcan solapamientos y de forma ordenada se haga llegar la ayuda allí donde se necesite. Asimismo, con dicho Convenio se pretende nutrir un fondo común más eficiente y con menores costes de transacción, de modo que las aportaciones de ayuda humanitaria en caso de urgencia dejen de canalizarse individualmente por las CC.AA. para hacerlo de forma conjunta a través del mismo.

Racionalización de contribuciones de España a organismos internacionales (OO.II.)

Resultado de las reuniones del Grupo de Trabajo integrado por representantes del MAEC, de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Dirección General de Presupuestos, con carácter permanente, y de representantes de cada uno de los Ministerios cuyas contribuciones se examinan, se aprobará un cuerpo normativo único a fin de dar una ordenación lógica al sistema de cuotas obligatorias y contribuciones voluntarias, así como su racionalización presupuestaria.

Así mismo se establecerá **un procedimiento único de autorización de las contribuciones a OO.II., en el que necesariamente deban informar los Departamentos de Asuntos Exteriores y Cooperación y Hacienda y Administraciones Públicas (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos) y se creará una instancia interministerial responsable de la definición de esta política de cuotas.**

Además se desarrollará, un **sistema de seguimiento y control** por el MAEC de las contribuciones realizadas por España. En particular, el MAEC controlará la situación de los posibles remanentes de aportaciones realizadas por España a OO.II. Se articulará una base de datos única de la AGE que contenga los datos más relevantes de todas las contribuciones a OO.II., de forma que se pueda conocer con claridad el alcance temporal cualitativo y cuantitativo de los compromisos adquiridos por España en cada contribución.

El conjunto de estas medidas conllevará a la supresión o reducción de aquellas contribuciones que se consideren prescindibles.

B. MINISTERIO DE JUSTICIA

Situación actual

El art. 149.1.5.ª CE, establece que la competencia en materia de Administración de Justicia está reservada al Estado. El mencionado precepto atribuye de manera exclusiva al Estado la competencia sobre la Administración de Justicia, mientras que, por su parte, el artículo 152 se encarga de establecer una configuración territorial autonómica de dicho poder, al prever un Tribunal Superior de Justicia como cúspide de la organización judicial en el territorio autonómico, así como la posibilidad de participación de las CC.AA. en la organización de las demarcaciones judiciales, todo ello dentro de la unidad e independencia del Poder Judicial. Los Estatutos de Autonomía han venido recogiendo preceptos que prevén la participación de las CC.AA. en la gestión de la organización «instrumental» que sirve al Poder Judicial; estas normas, respaldadas por la doctrina del Tribunal Constitucional, propician el traspaso a las CC.AA. de lo que se ha dado en llamar «la administración de la Administración de Justicia» (medios personales, materiales y económicos).

Como consecuencia de este sistema de reparto competencial actualmente existen 12 CC.AA. que tienen competencias transferidas en materia de gestión de medios personales, materiales y económicos de la Administración de Justicia (Madrid, Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja, Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias). Por el contrario, existen 5 CC.AA. y 2 Ciudades Autónomas que no tienen competencias transferidas en materia de administración de justicia (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Islas Baleares, Ceuta y Melilla).

El Ministerio de Justicia realiza una serie de propuestas en los siguientes ámbitos de su competencia en los que se han detectado ineficiencias o duplicidades: crear un instrumento de planificación conjunto en el ámbito de las tecnologías, mediante la constitución del Comité Técnico Estatal de Administración

Judicial Electrónica, implementar el Registro Único de Fundaciones, el ejercicio por parte de la Agencia de Protección de Datos de las funciones desempeñadas por las agencias del País Vasco y Cataluña, así como diferentes medidas en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia.

Propuestas

Instrumento de planificación conjunta en el ámbito de las tecnologías

La revisión de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones con los que operan los distintos territorios y órganos responsables de la administración de justicia muestra que es necesario incrementar la interoperabilidad de los mismos, lo que redundará en una mayor eficacia y economía de funcionamiento de la función judicial.

Para ello, la CORA ha instado a incluir en la reforma de la LOPJ una atribución para que el Consejo goce de potestad reglamentaria para el establecimiento de las bases y estándares de compatibilidad de los sistemas informáticos que se utilicen en la Administración de Justicia, lo que permitirá **una planificación conjunta en el ámbito de las tecnologías y garantizar la necesaria compatibilidad e interoperabilidad entre los distintos sistemas de gestión procesal**.

Por su parte el Consejo de Ministros del pasado 7 de junio aprobó el Real Decreto 396/2013, de 7 de junio, por el que se crea el Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica, que integrará al Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia, CC.AA. y Fiscalía General del Estado**. Este órgano de coordinación y planificación conjunta en el ámbito de las nuevas tecnologías aplicadas a la Administración de Justicia supondrá una herramienta para evitar duplicidades administrativas en dicho ámbito.**

Será en el seno de este Comité Técnico, y mediante las nuevas previsiones en materia de planificación conjunta en el ámbito de las tecnologías que se van a atribuir al Consejo General del Poder Judicial, donde se desarrollarán los proyectos encaminados a una mejor coordinación en materia de aplicaciones en el ámbito de la Justicia, asegurando la conectividad de todos los sistemas de modo que se permita que la información de los diferentes procedimientos esté a disposición de los órganos judiciales de todo el territorio nacional.

Registro Único de Fundaciones

La Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, prevé la creación de un Registro Único de Fundaciones de competencia estatal dependiente del Ministerio de Justicia (art 36). Por su parte, el artículo 34 indica que el Protectorado será ejercido por la AGE.

El Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal, concretó el ejercicio del Protectorado por parte de los diferentes departamentos ministeriales indicando que el protectorado de las fundaciones de competencia estatal será ejercido por la AGE a través de los departamentos ministeriales que posean atribuciones vinculadas con los fines fundacionales. La realidad es que a día de hoy el Registro de Fundaciones en el Ministerio de Justicia no se ha creado, por lo que siguen existiendo registros dispersos siendo los más importantes los de los Ministerios de Educación, Cultura y Deporte y el del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Esta situación supone una dispersión de recursos materiales y humanos en una situación presupuestaria en la que la racionalización de recursos es más importante que nunca.

A esta situación, además, se une el hecho de que existan varios Protectorados, sin que haya una serie de criterios comunes de ejercicio de sus funciones, lo que plantea la necesidad de que estas se ejerzan por un solo órgano que comprenda todas las fundaciones de competencia estatal, salvo las que, por su especial naturaleza, no puedan ser objeto de ello.

La medida que se propone es la implantación efectiva de un Registro Único de Fundaciones de competencia estatal en el que se inscribirán los actos relativos a las fundaciones que desarrollen su actividad en todo el territorio nacional o, principalmente, en el de más de una CC.AA., así como el establecimiento de un Protectorado único de Fundaciones.

Agencias de Protección de Datos

En el momento actual, el régimen de protección de datos y la extensión de competencias de la Agencia Española de Protección Datos (AEPD) resulta uniforme y único en relación con el sector público y el sector privado, con las únicas excepciones de las CC.AA. de Cataluña y País Vasco, que cuentan con sus propias Agencias de Protección de Datos, reguladas por Ley 2/2004 del Parlamento Vasco, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de titularidad pública y de creación de la Agencia vasca de Protección de Datos y por Ley 32/2010, de 1 de octubre, de la Autoridad Catalana de Protección de Datos.

Junto con dichas Agencias existía una tercera autoridad, precisamente la más antigua en cuanto a su creación: la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, regulada por Ley 8/2001, de 13 de julio de Protección de Datos de Carácter Personal, que fue suprimida en el año 2012, y cuyas competencias son ejercidas actualmente por la AEPD.

Estudiadas las funciones desempeñadas por las Agencias autonómicas y la infraestructura existente en la AEPD, ésta podría ejercer las funciones de aquellas, con el consiguiente ahorro presupuestario para las respectivas Comunidades.

Gestión de la jubilación del personal al servicio de la Administración de Justicia

Los cuerpos del personal al servicio de la Administración de Justicia tienen carácter homogéneo ya que son Cuerpos Nacionales, con independencia de que la Comunidad Autónoma correspondiente tenga transferidas competencias o no. Lo mismo ocurre con Secretarios Judiciales y Fiscales. El Ministerio Fiscal tiene órganos propios, conforme a los principios de unidad de acción y dependencia jerárquica.

No obstante, en las 12 CC.AA. que tienen transferidas las competencias de Justicia, la jubilación de los funcionarios de Cuerpos y Escalas de la Administración de Justicia corresponde al Ministerio de Justicia, que las gestiona mediante las Gerencias Territoriales y la Subdirección General de medios personales al servicio de la Administración de Justicia, así se establece en la LOPJ.

La medida que se propone es **la modificación de la LOPJ para encomendar a las CC.AA. que han asumido competencias en materia de Justicia, la gestión de la jubilación del personal al servicio de la Administración de Justicia de los cuerpos generales y especiales, así como las posibles prórrogas de permanencia en el servicio.**

Ello supondrá una agilización de los trámites de jubilación de dicho personal y una organización más eficiente, ya que se harán cargo de los mismos los órganos de las CC.AA. que gestionan todas las demás materias relativas al estatuto y régimen jurídico de este personal.

Selección del personal al servicio de la Administración de Justicia

Los procesos selectivos del personal al servicio de la Administración de Justicia son únicos, se convocan y resuelven por el Ministerio de Justicia, el temario es común salvo aquellas pruebas de carácter optativo que puedan establecerse para acreditar conocimientos de lenguas y/o Derecho civil foral o especial de las CC.AA.

Se constituyen para cada cuerpo y proceso dos tipos de tribunales de idéntica composición: el llamado Tribunal Calificador «único» y los «Tribunales Delegados» en cada una de las CC.AA. que se hayan constituido como de «ámbito territorial». El nombramiento de los Tribunales, tanto «únicos» como «Delega-

dos», corresponde al Ministerio de Justicia, aunque para el caso de los segundos, las Comunidades tienen función de «propuesta» para una parte de sus miembros.

En la práctica, este complejo sistema se traduce en dos tipos de situaciones diferentes, según el Cuerpo de que se trate y en función del tipo de pruebas en que se concreta cada proceso selectivo.

Este sistema de Tribunales calificadores, tal y como está diseñado es, además de poco operativo, innecesariamente costoso. No cumple adecuadamente ninguna función útil que no pueda ser sustituida por sistemas más económicos y más funcionales, y se traduce además en un incremento apreciable de la litigiosidad. **En consecuencia, el Ministerio suprimirá los Tribunales Delegados en aquellas pruebas en las que realizan funciones meramente administrativas que puedan desarrollarse por cualquier órgano de esta naturaleza de la Administración autonómica.**

C. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Situación actual

Con carácter general, el Estado tiene competencia exclusiva, según establece el art 149.1.18 CE, sobre las «Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, y en todo caso, garantizará a los administrados un tratamiento común ante todas ellas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las CC.AA.; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las AA.PP.»

Por parte del MINHAP se han analizado una serie de áreas de actuación del Departamento así como las correlativas competencias de las CC.AA. Tras este análisis se han realizado una serie de propuestas de actuación encaminadas a evitar la existencia de duplicidades en los siguientes ámbitos: contratación centralizada, clasificación de empresas, plataforma de contratación y juntas consultivas de contratación, tribunal de recursos contractuales, y centros de transferencia de tecnología.

En lo que se refiere al INAP la propuesta se refiere al repositorio de cursos on-line y a la plataforma de autoformación única y centralizada de cursos masivos on-line en abierto (MOOC) para todas las AA.PP. Por último se ha arbitrado una medida relativa a la admisión de certificados electrónicos por las Administraciones Públicas.

Propuestas

Central de compras

Los artículos 203 a 207 de la LCSP regulan las centrales de contratación, estableciendo que en el ámbito de la AGE, el Ministro de Hacienda, (a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado), podrá declarar la contratación centralizada de los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos. **Las CC.AA. y las EE.LL., así como los Organismos autónomos y entes públicos dependientes de ellas, podrán adherirse al sistema de contratación centralizada estatal**. En la actualidad, las CC.AA. de Madrid, Murcia, Navarra y Valencia utilizan con asiduidad la central de contratación del Estado para la mayoría de sus compras. Cataluña, País Vasco, Aragón y Andalucía tienen sus propias experiencias de contratación centralizada desde hace años y Baleares y Valencia están en pleno proceso de puesta en marcha de este tipo de contratación.

Evitar la replicación del sistema estatal en las CC.AA. es una demanda recurrente de las empresas licitadoras, que se enfrentan a la complejidad de elaborar ofertas para procedimientos de contratación que tienen por objeto el mismo tipo de bienes o servicios en los que se exigen diferentes condiciones y que se suceden con plazos muy ajustados de tiempo. Por ello, al objeto de obtener mejores condiciones y precios en los contratos de bienes y servicios comunes, así como reducir trámites y tiempos para órganos

de contratación y licitadores, **se propone la contratación centralizada a nivel estatal mediante la adhesión de las CC.AA. a la Central de Contratación del Estado gestionada actualmente por la Dirección General del Patrimonio del Estado, sin perjuicio de que mantengan su propia actividad centralizadora en aquellos sectores de actividad en que no opera el Estado.**

Clasificación de empresas otorgadas por las CC.AA. y registros oficiales de licitadores y de empresas clasificadas de las CC.AA. (ROLECE)

Los artículos 65 a 71 del Texto Refundido de la LCSP, se refieren a la clasificación de empresas y establecen que para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 350.000 euros, o de contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 120.000 euros, será requisito indispensable que el empresario se encuentre debidamente clasificado. En la futura Ley **de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, se elevan estos umbrales para la exigencia de la clasificación, que viene siendo una traba para muchas empresas.** En particular, en los contratos de obra el umbral se eleva a 500.000 € y en los contratos de servicios, a 200.000 €.

A nivel estatal, la Subdirección General de Clasificación de Contratistas y Registro de Contratos, se encarga de clasificar a las empresas, verificando su solvencia técnica y económica con efectos en todo el territorio nacional. Para las CC.AA. es potestativo crear sus órganos de clasificación con alcance limitado a sus contratos y de las CC.LL. ubicadas en su territorio. Las CC.AA. de Baleares, Canarias, Cataluña, País Vasco, Murcia y Valencia tienen sus propios órganos de clasificación de empresas. **La tramitación de la clasificación por las CC.AA. resulta redundante ya que las clasificaciones otorgadas por las Comisiones Clasificadoras de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado tiene eficacia general ante todos los órganos de contratación y entraña una evaluación de carácter técnico por personal cualificado y con metodologías idénticas, lo que hace que su centralización sea mucho más eficiente.**

Por tanto, se propone que las CC.AA. de Baleares, Canarias, Cataluña, País Vasco, Murcia y Valencia, se sirvan de los órganos de clasificación dependientes de la que se convertirá en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público.

Asimismo, se modificará la LCSP al objeto de unificar los Registros de Licitadores y Empresas Clasificadas de las CC.AA., que reproducen el contenido y función del ROLECE, pero con efectos limitados a un subconjunto del ámbito de contratación pública abarcado por el ROLECE, contando así con un único Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público.

Plataforma de contratación del sector público

El artículo 334 del Texto Refundido de la LCSP establece que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado pondrá a disposición de todos los órganos de contratación del sector público una plataforma electrónica que permita dar publicidad a través de internet a las convocatorias de licitaciones y sus resultados y a cuanta información consideren relevante relativa a los contratos que celebren, así como prestar otros servicios complementarios asociados al tratamiento informático de estos datos. En todo caso, los perfiles de contratante de los órganos de contratación del sector público estatal deberán integrarse en esta plataforma, gestionándose y difundiéndose exclusivamente a través de la misma. La Plataforma de Contratación del Estado se interconectará con los servicios de información similares que articulen las CC.AA. y las Entidades locales en la forma que se determine en los convenios que se concluyan al efecto.

Con la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, la Plataforma de Contratación del Estado pasará a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público y permitirá facilitar a los operadores económicos el acceso a información agregada sobre contratación pública y reducirá los costes en que incurren las CC.AA. en la gestión de sus portales y plataformas.

Actualmente tienen sus propias plataformas de contratación, las CC.AA. de Andalucía, Baleares, Cataluña, Ceuta, Galicia, Madrid, Melilla y Valencia. Portales de Contratación: Cantabria, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, La Rioja, Murcia, Navarra y País Vasco, y Perfil del Contratante: Aragón, Canarias y Asturias.

En la medida que todas las CC.AA. mantienen sus plataformas de contratación propias donde publican sus licitaciones **el Ministerio celebrará acuerdos con las CC.AA. para que la publicación se produzca sólo en la Plataforma de Contratación del Sector Público**, lo que implicará un ahorro de costes derivados del mantenimiento de las plataformas de contratación autonómicas.

Juntas consultivas de contratación administrativa

El artículo 324 del Texto Refundido de la LCSP establece que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado es el órgano consultivo específico de la AGE, de sus organismos autónomos, agencias y demás entidades públicas estatales, en materia de contratación administrativa. Los órganos consultivos en materia de contratación que creen las CC.AA. ejercerán su competencia en su respectivo ámbito territorial, en relación con la contratación de las Administraciones autonómicas, de los organismos y entidades dependientes o vinculados a las mismas y, de establecerse así en sus normas reguladoras, de las entidades locales incluidas en el mismo, sin perjuicio de las competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Con el objeto de evitar duplicidades detectadas, así como la aplicación de criterios dispares entre las Juntas autonómicas y la estatal en supuestos análogos o incluso la duplicidad en la solicitud de informes sobre el mismo asunto por parte de las Entidades Locales, se propone que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Sector Público pueda asumir las funciones de las actuales Juntas Consultivas de las CC.AA., lo que conducirá a asegurar una unidad de criterio para todos los licitadores y reducir los costes administrativos.

Tribunales de recursos contractuales

El art 41 del Texto Refundido de la LCSP establece que, en el ámbito de la AGE, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación estará encomendado a un órgano especializado que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias. A estos efectos se crea el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que estará adscrito al Ministerio de Hacienda y compuesto por un Presidente y un mínimo de dos vocales.

Sin perjuicio de que las CC.AA. constituyan sus propios órganos podrán, asimismo, atribuir la competencia para la resolución de los recursos al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. **A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente Convenio con la AGE, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencia. Ya se han formalizado Convenios con 7 CC.AA. proponiéndose la celebración con las restantes.**

Centros de transferencia de tecnología

El Centro de Transferencia de Tecnología (CTT) tiene por objeto favorecer la reutilización de soluciones por todas las Administraciones Públicas. Junto al CTT nacional han ido apareciendo distintos CTT de las CC.AA. (en particular, Galicia, Extremadura, Andalucía, Cataluña y País Vasco), lo que reduce las posibilidades de integración, aprovechamiento y reutilización de las diferentes aplicaciones diseñadas.

Como medida temporal, en tanto se lleva a cabo la centralización de los recursos tecnológicos de la AGE primero y la propuesta de adhesión a las CC.AA. después en una única unidad centralizada, (véase apartado específico en la Subcomisión de Gestión de Servicios y Medios comunes), **se estable-**

cerán mecanismos que garanticen que el CTT nacional disponga de todas las soluciones contenidas en los CTT de las CC.AA., así como medidas que garanticen el correcto aprovechamiento de estos recursos.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El informe elaborado por el IEF, mencionado en la introducción del presente capítulo, señala la proliferación de Institutos de Administración Pública Autonómica. La necesidad de optimizar los recursos de formación en el ámbito de las CC.AA. y CC.LL., obliga a compartir recursos y determinar qué cursos son los que aportan valor añadido en el mercado. El INAP ha puesto en marcha el proyecto «Compartir», con la finalidad de racionalizar la programación de los distintos centros formativos y de selección de las distintas Administraciones Públicas. El INAP inició un trabajo de **recopilación de recursos docentes on-line para evitar duplicidades con los recursos elaborados por las CC.AA. y el Estado. Se han inventariado y puesto a disposición de los promotores de formación 262 cursos. Se han adherido las 17 CC.AA.,las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y las entidades locales a través de la FEMP.**

En esta misma línea de aprovechamiento de los recursos, el INAP ha diseñado un **Repositorio de cursos on-line** cuyo objetivo es que las diferentes Escuelas e Institutos de Administración Pública compartan sus recursos mediante un sistema tecnológico para la gestión del conocimiento que esté centralizado y sea accesible para todas las CC.AA., donde podrán almacenarse cada una de las actividades formativas.

Asimismo, al objeto de evitar duplicidades en el ámbito formativo, el INAP ha desarrollado una **plataforma de autoformación única y centralizada de cursos masivos on-line en abierto (MOOC) para todas las AA.PP.** El INAP está promoviendo un sistema de certificación competencial asociado a los MOOC y contará con la colaboración en todo el territorio nacional de los centros de formación regionales o locales. El objetivo del proyecto es construir una plataforma de gestión de cursos en abierto que se ofertará a todas las CC.AA. y entes locales que lo deseen y cumplan unos requerimientos, para que no haya que construir sistemas en cada una de ellas con el objetivo de ofrecer esta modalidad formativa.

Admisión de certificados electrónicos por las Administraciones Públicas

La existencia de 3 CC.AA. (Cataluña, País Vasco y Valencia) que tienen su propia autoridad de certificación plantea la conveniencia de formalizar Convenios con estas CC.AA. para asegurar la plena admisión de certificados electrónicos por parte de las Administraciones Públicas, garantizando el funcionamiento del sistema nacional de verificación de certificados definido en el artículo 25.3 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Asimismo, **se va a invitar también a dichas CC.AA. a que utilicen, total o parcialmente, los servicios de certificación a cargo de la AGE, en la media en que de ello pueda deducirse una mayor eficacia en la prestación de los servicios de certificación a los ciudadanos o una reducción en el coste de dicha actividad.**

D. MINISTERIO DEL INTERIOR

Situación actual

El Estado ostenta competencias exclusivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21.° CE); seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CC.AA. en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica (149.1.29.° CE); y autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (149.1.32.° CE).

Asimismo, corresponde al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.ª CE).

El Ministerio del Interior ha realizado una serie de propuestas en los siguientes ámbitos en los cuales se han detectado duplicidades: Planificación conjunta en materia de asistencia a víctimas del terrorismo, protección civil, procesos electorales, y tráfico y seguridad vial.

Propuestas

Planificación conjunta en materia de asistencia a víctimas del terrorismo

Se ha detectado la existencia de duplicidades en el ámbito de la concesión de ayudas por parte de las CC.AA. y el Estado.

Una parte importante de la tarea de apoyo a las víctimas del terrorismo tiene un carácter asistencial, ámbito sobre el que las CC.AA. ostentan estatutariamente competencias exclusivas, salvo la que corresponde al Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1ª CE).

Aunque no existe una asunción estatutaria expresa en esta materia, las CC.AA. de Andalucía, Aragón, Madrid, Navarra, Valenciana, Extremadura, País Vasco y Murcia han desarrollado legislación propia estableciendo un régimen de resarcimientos y ayudas complementario del estatal. Ello ha dado lugar a que se detecten ineficiencias referidas a la desigual cobertura de las víctimas de atentados terroristas en función del lugar de residencia, así como posibles solapamientos de medidas de fomento y apoyo al movimiento asociativo.

Por ello, el Ministerio adoptará un instrumento **de planificación conjunta Estado y CC.AA. en materia de asistencia a víctimas del terrorismo en el marco de un órgano de cooperación entre el Estado y las CC.AA., de acuerdo con la modificación que se establezca en el nuevo artículo 7 de la LRJAPPAC.** La finalidad será evaluar los distintos programas de subvenciones, convenios con asociaciones y entidades de apoyo al colectivo de víctimas del terrorismo, así como las ayudas a víctimas del terrorismo con el objetivo de optimizar los recursos destinados a tal fin, lo que permitirá alcanzar una mayor eficiencia en la asignación de recursos.

Protección Civil

El Tribunal Constitucional ha declarado que la competencia estatal en materia de protección civil se engloba en la atribución que el artículo 149.1.29 CE realiza en favor del Estado en materia de seguridad ciudadana y que presenta carácter de concurrente con la competencia propia de las CC.AA. (STC 123/1984 y 133/1990). Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado cuáles son las situaciones de interés nacional que amparan la intervención del Estado.

A nivel orgánico se presenta cierta «duplicidad parcial», en la medida en que las Unidades de Apoyo ante Desastres (UAD), creadas mediante el Real Decreto 1123/2000, de 16 de junio, ya no tienen espacio interno de actuación desde la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) como medio sustancial de apoyo estatal a las CC.AA. en caso de desastres. **Al objeto de evitar esta duplicidad orgánica y funcional se procederá la supresión de la UAD.**

Asimismo, se requiere mejorar los procesos de planificación con el fin de alcanzar estrategias compartidas, así como de diseñar e implantar un sistema de evaluación e inspección que se guíe por unas directrices o planes comunes. **Se prevé la creación de la Conferencia Sectorial de Protección Civil, en los términos establecidos en el nuevo instrumento de planificación conjunta.**

En este mismo ámbito de actuación, se propone la movilización de equipos y medios de actuación de una Comunidad Autónoma para atender una situación de emergencia en otra Comunidad Autónoma mediante la celebración de un **Convenio Marco de Colaboración en la gestión de emergencias entre el**

Ministerio del Interior y las Consejerías competentes en materia de Protección Civil, para lo cual se creará un inventario actualizado de medios disponibles.

Procesos electorales

De conformidad con lo establecido en el artículo 81.1. CE, el régimen electoral está sometido a reserva de ley orgánica. Por otro lado, el artículo 149.1.32 CE atribuye a la competencia exclusiva del Estado la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, lo que, conforme a la STC31/2010, debe entenderse como reserva al Estado del conjunto de la institución del referéndum.

Estas previsiones constitucionales han sido desarrolladas por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum.

Lo dispuesto en la LOREG se entiende sin perjuicio de las competencias reconocidas a las CC.AA. por sus respectivos Estatutos en relación con las elecciones a sus asambleas legislativas, que han sido reguladas por las correspondientes leyes autonómicas. A día de hoy sólo Cataluña carece de ley electoral autonómica.

Corresponde a la Dirección General de Política Interior el **ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior sobre los procesos electorales y consultas populares de ámbito estatal.**

En este ámbito, sin embargo, con ocasión de las reuniones periódicas mantenidas entre la Dirección General de Política Interior y los gestores autonómicos de procesos electorales se han detectado deficiencias de gestión derivadas de una insuficiente determinación de la Administración responsable de asumir ciertas tareas y los gastos que comportan. **Por ello, en el Proyecto de Real Decreto de regulación complementaria de los procesos electorales se delimitarán responsabilidades de gasto en los supuestos de convocatoria de un proceso electoral autonómico y se reforzará la cooperación entre el Estado y las CC.AA. en la gestión de los procesos electorales.**

Asimismo, al objeto de reforzar la cooperación con los responsables autonómicos en materia de gestión de procesos electorales, **el Ministerio suscribirá un Acuerdo Marco de Colaboración en materia de Gestión Electoral, cuando se produzcan procesos electorales coincidentes en el tiempo** (en 2011 se suscribieron diez Convenios de colaboración con la mayoría de las CC.AA. que celebraron elecciones en mayo de 2011 cuyo objeto fue la utilización conjunta de medios).

Tráfico y Seguridad Vial

El Estado ostenta competencias exclusivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (artículo 149.1.21.° CE) y las ejerce a través de la Dirección General de Tráfico (DGT) y del Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico, de la que depende la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

A la AGE le corresponden, entre otras, las competencias de aprobación de la normativa técnica básica, homologación de vehículos, educación vial, aprobación de las características para la inhabilitación para conducir y fijación de requisitos mínimos para efectuar los reconocimientos y regulación del transporte de personas y de mercancías.

Algunas CC.AA. (País Vasco, Cataluña y Navarra) han asumido determinadas competencias ejecutivas en materia de autorizaciones, vigilancia y disciplina del tráfico, seguridad vial y registros de profesionales de la enseñanza de la conducción, entre otras.

La CORA considera que los mecanismos actuales de coordinación entre el Estado y las CC.AA. no son suficientes y es deseable, por tanto, su mejora.

En concreto, se ha detectado que en la Comunidad Autónoma de Cataluña no existen planes sistemáticos de inspección tanto de escuelas particulares de conductores como de centros de reconocimiento de conductores, por lo cual es necesaria una mayor coordinación entre la DGT y el Servicio Catalán de Tráfico mediante la reactivación de la comisión de tráfico creada en el seno de la Junta de Seguridad

de Cataluña así como mediante la firma de un **Convenio de Cooperación en materia de inspecciones de Escuelas particulares de conductores y de Centros de Reconocimiento de conductores.**

En relación con los temas de carácter más estratégico y teniendo en cuenta que también hay **otras CC.AA. con competencias en materia de tráfico transferidas, se hace necesario una planificación más integrada.** El Plan Estratégico de Seguridad Vial ya recoge medidas en este sentido**.** Por ello, el Ministerio adoptará un instrumento **de planificación conjunta Estado y CC.AA. en materia de Tráfico y Seguridad Vial mediante la creación de la correspondiente Conferencia Sectorial, como órgano de cooperación entre ambas Administraciones, de acuerdo con la modificación que se establezca en el nuevo artículo 7 de la LRJAPPAC.**

Coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente.

A efectos de mejorar la coordinación entre el SEPRONA y demás agentes estatales y autonómicos con competencias en materia de conservación de la naturaleza y medio ambiente, el Ministerio del Interior, junto al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, tras analizar las competencias de las CC.AA. en el ámbito de protección de la naturaleza y las funciones encomendadas al Estado, adoptará un protocolo de actuación y unificación de criterios en materia de investigación penal medioambiental, con el fin de evitar ineficiencias e incluso criterios encontrados en los informes emitidos a la autoridad judicial que investiga un determinado asunto. En concreto, se establecerá un sistema claro que determine el orden de precedencia de los distintos agentes actuantes; se impondrá la obligación de aquellas fuerzas que, actuando como policía judicial genérica, no constituyen Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, de comunicar a estos sus actuaciones; se implicará a los Delegados y Subdelegados del Gobierno en la coordinación a nivel administrativo, y a las Comisiones de Policía Judicial (Nacional y Provinciales) en los casos en que se produzcan conflictos de competencias; se delimitarán más claramente las atribuciones de los agentes forestales en funciones de policía judicial; se potenciará la coordinación de las actuaciones en fase preprocesal, a través del Ministerio Fiscal.

E. MINISTERIO DE FOMENTO

Situación actual

Las competencias **exclusivas del Estado** que gestiona el Ministerio de Fomento son:

Ejecución de infraestructuras y obras públicas de transportes (terrestres, aéreos o marinos) que afecten a más de una Comunidad Autónoma o que sean de interés general (art. 149.1.24.ª CE); control, ordenación y regulación de los servicios de transporte terrestre (por carretera, ferrocarril o cable) que transcurran por más de una Comunidad Autónoma o que sean de interés general (art. 149.1.21.ª CE); gestión del transporte aéreo, del espacio aéreo, de los aeropuertos de interés general y del servicio meteorológico (art. 149.1.20.ª CE); gestión de la marina mercante y de los puertos de interés general (art. 149.1.20.ª CE). También le corresponde el régimen general y ordenación normativa de comunicaciones: postales, telegráficas, telecomunicaciones, radiocomunicación y cables (art. 149.1.21.ª CE).

Las competencias que **pueden asumir las CC.AA.** en materias homólogas son: Ejecución de infraestructuras y obras públicas de transportes (terrestres, aéreos o marinos) en su propio territorio; control, ordenación y regulación de los servicios de transporte (por carretera, ferrocarril, cable, marítimo) que transcurran por su territorio; gestión de los aeropuertos de su territorio, deportivos, que no realicen actividad comercial o que no sean de interés general; gestión de los puertos de su territorio, de refugio, deportivos y que no realicen actividad comercial, así como la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Propuestas

Carreteras

En el ámbito de carreteras y al objeto de evitar duplicidades de gestión **se modificará la legislación para la cesión gratuita a Ayuntamientos de tramos de carreteras del Estado que sean travesías urbanas.**

Con el objetivo de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos de que dispone la Dirección General de Carreteras, **se compartirán con las CC.AA., inmuebles, laboratorios, talleres y parques de maquinaria, que podrán ser así objeto de un óptimo aprovechamiento para la conservación de las carreteras de una misma zona pero integradas en redes de distinta titularidad**

Finalmente, y con el objetivo de incorporar a la Red de Carreteras del Estado algunas carreteras de otras Administraciones y de transferir a las CC.AA. otras, se realizará una **planificación conjunta en este ámbito, lo que permitirá optimizar los costes de conservación.**

Servicios de Astronomía, Geodesia, Geofísica y Cartografía

La **Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre Infraestructuras y Servicios de Información Geográfica en España –LISIGE–** y el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, son dos de la normas principales que regulan este sector y que establecen una cierta división de las competencias entre Estado y CC.AA.

El Ministerio de Fomento dispone de dos órganos dedicados a la gestión de estas materias: la **Dirección General del Instituto Geográfico Nacional** (dependiente de la Subsecretaría de Fomento) y el **Centro Nacional de Información Geográfica**, -CNIG- (Organismo Autónomo). Existe, además, un tercer órgano, de carácter consultivo que es el **Consejo Superior Geográfico** –CSG–.

La **Dirección General del Instituto Geográfico Nacional** se ocupa de la programación del Plan Cartográfico Nacional, la producción, actualización y explotación de bases topográficas y cartográficas, la planificación y gestión de las redes geodésicas terrestres de ámbito nacional, los trabajos y estudios de astronomía, geodesia y geofísica y la gestión de sistemas de detección y comunicación de los movimientos sísmicos y actividad volcánica. El **CNIG** comercializa y difunde, nacional o internacionalmente, la producción cartográfica. Y por último, el **CSG** es un órgano colegiado que ejerce la función consultiva y de planificación de la información geográfica, presidido por el Subsecretario de Fomento y en el que hay numerosos vocales en representación de diversos Ministerios, así como de las CC.AA. y las EE.LL.

Por otro lado, existen **4 CC.AA. con organismos dedicados a labores cartográficas**: el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, el Instituto Cartográfico de Cataluña, el Instituto Cartográfico Valenciano y el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León (que produce y vende productos cartográficos).

Se han detectado algunas disfunciones derivadas del hecho de que la Ley sobre Infraestructuras y Servicios de Información Geográfica en España permite la producción cartográfica redundante (sobre el mismo territorio) del Estado y de las CC.AA., el despliegue de redes geodésicas autonómicas que replican a la nacional, la existencia de **registros de cartografía autonómicos** (existen en 6 CC.AA: Aragón, Andalucía, Cataluña, Castilla y León, Canarias y Extremadura) junto al registro central y la existencia de IDE (Infraestructura de Datos Espaciales: portales de acceso libre, con información geográfica, mapas y visores), en casi todas las CC.AA.

Como propuestas para la eliminación de duplicidades e ineficiencias se adoptan las siguientes medidas:

— **Optimización y coordinación de las infraestructuras geodésicas del Estado para el posicionamiento geográfico y la navegación terrestre, ampliando la Red Geodésica Nacional de 37 estaciones permanentes a 62 (desplegando 14 estaciones nuevas y utilizando 11 estaciones de las redes autonómicas).**

— **Asunción por parte del Instituto Geográfico Nacional de las funciones relacionadas con la actividad cartográfica que realizan los Institutos y Entidades cartográficas de las CC.AA, lo que permitirá a éstas prescindir de aquéllos. En el marco del Sistema Cartográfico Nacional se han ido desarrollando en estos años los mecanismos de coordinación necesarios para un correcto funcionamiento del mismo, pero aún quedan instrumentos pendientes de implantar para lograr el grado ideal de coordinación del sistema que se traduciría en asignar al IGN competencia única, e impulsar la participación y la cooperación de CC.AA. a través de órganos colegiados. La propuesta pasa así por la asunción de competencias en materia de información geográfica por parte del IGN, para profundizar en la búsqueda de eficiencia y, al tiempo, el impulso de la participación y la cooperación territorial a través del Consejo Superior Geográfico y sus órganos colegiados.**

AESA (Agencia Estatal de Seguridad Aérea)

Mientras el Estado tiene la competencia de los aeropuertos de interés general, las CC.AA. la tienen para el resto (deportivos, de uso restringido, entre otros), pero sólo 5 de ellas (Cataluña, Madrid, Navarra, Valencia y Aragón) han asumido dicha competencia. Para el resto de CC.AA. es la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)[1], la que asume la planificación, autorización, construcción, gestión y régimen de inspección de los aeropuertos autonómicos no de interés general.

Se da, además, la circunstancia que sobre aquellos aeropuertos de supervisión autonómica, existen determinadas características que deben ser inspeccionadas por la autoridad estatal (como el mantenimiento de los aspectos de la seguridad operacional, ligados a la operación y explotación de las infraestructuras aeronáuticas de uso restringido). En consecuencia, podrían existir organismos de inspección aeroportuaria concurrentes, incluso sobre las mismas instalaciones.

Por ello, con base en el Real Decreto 1189/2011, que regula diversos aspectos de planeamiento y apertura al tráfico de aeródromos, **se propone el establecimiento de un plan de Inspección conjunto (AGE- CC.AA.) anual, que se realizará por Inspectores de AESA en los aeródromos de uso restringido al objeto de evitar el solapamiento en los procesos de inspección. Ello permitirá a las CC.AA. prescindir de la infraestructura que precisan para el desarrollo de estas funciones, con el ahorro del presupuesto anual dedicado a su sostenimiento.**

F. MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE

Situación actual

En el área de educación, de acuerdo con el artículo 149.1 30.° de la CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; y sobre la legislación básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, que garantiza el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en materia educativa. En el área de cultura, corresponde al Estado, como competencia exclusiva: la legislación sobre propiedad intelectual e industrial (149.1.9.°); la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (149.1.28.°).

En las tres áreas de actuación en las que el Ministerio desarrolla su actividad se han detectado duplicidades en distintos niveles. Ello se debe a que el reparto competencial en las tres áreas (más delimitado en educación, y más difuso en cultura y deporte) ha favorecido la multiplicación de estructuras administrativas muy similares en el Estado y en las CC.AA.

[1] *Aparte de eso AESA tiene sus propias competencias en el ámbito de todo el Estado: control del espacio aéreo, servicios meteorológicos, tránsito y transporte aéreos.*

En **Educación**, a pesar de que el reparto competencial en este ámbito está bastante delimitado, siguen existiendo áreas donde se han detectado duplicidades sobre las que el Ministerio propone actuar para adecuar el sistema. Por ejemplo, se ha constatado entre otros aspectos, la existencia de múltiples plataformas y registros de centros escolares que actúan con escasa relación entre ellos, de diferentes procedimientos de evaluación de los distintos aspectos del sistema educativo y universitario, o de la existencia de varios organismos que desarrollan funciones similares en apoyo de la investigación.

A diferencia de Educación, en el ámbito de la **cultura** la mayor parte las competencias son concurrentes, por lo que Estado y CC.AA. intervienen sobre la misma materia definiendo sus actuaciones en virtud de los principios de titularidad del servicio (en algunas ocasiones), y de territorialidad (en la mayor parte de los casos). Por ejemplo se ha detectado falta de colaboración en el desarrollo de políticas de fomento de la lectura o la necesidad de aprovechar más eficazmente los recursos, por ejemplo, de los teatros de ópera y zarzuela y de los diferentes coros nacionales dependientes del Ministerio.

En **materia deportiva** la Constitución no atribuye ninguna competencia al Estado. Ello no ha impedido que, en virtud de la normativa y la jurisprudencia constitucional, el Estado intervenga en diversas materias sobre la base de los criterios de supraterritorialidad y de la proyección internacional del deporte.

Propuestas

Educación

Plataforma de gestión de centros

Existen en nuestro país, al menos, 16 plataformas (una estatal y 15 de las CC.AA.) para la gestión de los centros educativos y 18 Plataformas de Educación no universitaria.

Al objeto de aprovechar las economías de escala y, en consecuencia, lograr una mayor eficiencia, se propone compartir las plataformas ya existentes. Esto supondrá un análisis pormenorizado de cada programa, así como de su viabilidad técnica y normativa.

Registro de Centros Docentes No Universitarios

Paralelamente al Registro del Estado, la mayor parte de las CC.AA. ha desarrollado su propio Registro de gestión de centros, cuya función básica es inscribir a los centros docentes no universitarios de su comunidad. Existe, por tanto, una doble inscripción. **Al objeto de lograr una mayor eficiencia, se garantizará, en un primer momento, que las CC.AA. envíen sus asientos registrales al Registro Central en tiempo y forma y, posteriormente se facilitará que la carga se produzca directamente en la Base de Datos del Estado.**

Evaluación Educativa

Corresponde al Estado la evaluación del conjunto del sistema educativo, -tanto en su programación, como en su organización-, a través del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

No obstante, en su ámbito territorial, las CC.AA. han creado sus propios Institutos de Evaluación que organizan pruebas en torno a «Unidades de Evaluación» mediante cuestionarios sobre la competencia lingüística y matemática.

En el Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), se prevé una transformación de dicho sistema con el fin de lograr **la interconectividad entre las evaluaciones educativas estatal y autonómicas,** lo que debería conducir a redimensionar las Unidades de Evaluación de las CC.AA.

Universidades

En el ámbito de la evaluación de Planes de Estudio conducentes a la obtención de Títulos Universitarios Oficiales, el Estado tiene atribuida la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, que realiza a través de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA).

Paralelamente, cuatro CC.AA. (Cataluña, Castilla y León, Andalucía y Galicia), cuentan con agencias de evaluación homologadas internacionalmente y, por ello, con capacidad para evaluar los planes de estudio de las Universidades (evaluación de títulos); mientras que otras seis (Aragón, Canarias, Madrid, Comunidad Valenciana, Baleares y País Vasco) tienen agencias de evaluación con competencia únicamente para emitir informes acerca de la renovación de acreditaciones ya concedidas.

En todo caso, tanto para la evaluación de títulos como de personas, y con independencia de la localización geográfica, se puede acudir a la ANECA. Por tanto, se trata de dos administraciones que ejercen la misma función sobre un mismo territorio.

Dada esta coincidencia de tareas y considerando tanto la similitud de la metodología aplicable, como el hecho de que, en la actualidad, la mayoría de las solicitudes son cursadas a la ANECA, incluso en los territorios con agencia propia, **el Ministerio establecerá una estrategia nacional de calidad de la enseñanza universitaria, proponiendo la unificación en una sola agencia de los organismos encargados de la evaluación y acreditación de titulaciones y profesorado universitario.**

En el ámbito de la evaluación de la actividad investigadora y docente del profesorado universitario existen **dos organismos** en el Ministerio de Educación **desarrollando funciones de Investigación**: la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), y la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI). Con el fin de mejorar la coordinación de estos organismos, **se propone integrar la CNEAI en la ANECA, lo que permitirá unificar los organismos encargados de las señaladas evaluaciones**.

Por otro lado, el Estado viene convocando **4 tipos de ayudas para la formación predoctoral del profesorado universitario** (ayudas para la formación; ayudas para estancias breves; ayudas para el traslado temporal a un centro académico extranjero; y ayudas para cubrir el pago de las matrículas de los programas de doctorado).

En la actualidad, las CC.AA. también convocan programas propios de formación de profesorado universitario que guardan similitudes tanto con estas ayudas como con las que convoca el Ministerio de Economía y Competitividad para Formación del Personal Investigador (FPI).

Al objeto de lograr una mayor eficiencia y evitar duplicidades se propone unificar las convocatorias del Subprograma Estatal de formación del Programa Estatal de promoción del talento y su empleabilidad 2013-2016. Esta medida no entraña una reducción de las ayudas, sino que redunda en la simplificación de los procedimientos y evita costes para la Administración y los ciudadanos (única presentación de solicitud frente a dos o más, única evaluación, etc.).

Becas

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha venido firmando convenios de colaboración con las CC.AA. de Andalucía y Cataluña, en virtud de los cuales el Ministerio realiza las correspondientes convocatorias de becas (universitarias y no universitarias), y las CC.AA. asumen las funciones de tramitación, resolución, pago, inspección y resolución de los recursos que se planteen. La firma de los citados convenios genera retrasos en la gestión de las becas, con el consiguiente perjuicio a los beneficiarios de las dos CC.AA.

Con el objeto de evitar estos efectos perniciosos, se plantea la gestión por una sola administración de las becas y ayudas al estudio, por lo que el **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte será quien se encargue de ello. En consecuencia, habrán de revisarse los convenios de colaboración que anualmente se firmaban con Andalucía y Cataluña para la gestión de las ayudas.**

Educación a distancia

Todas las CC.AA., en mayor o menor medida han desarrollado sus propias plataformas de educación a distancia. Éstas exceden, en muchas ocasiones de sus ámbitos territoriales porque las facilidades tecnológicas permiten que la educación a distancia llegue a todo el territorio nacional. Es precisamente este aspecto, la ausencia de vinculación de la educación a distancia, por su esencia, con un ámbito concreto**, lo que lleva a proponer la agrupación de las acciones de educación a distancia en el Centro para la Innovación y Desarrollo para la Educación a Distancia.** Este centro tiene la misión de facilitar el acceso a la educación de personas adultas y del alumnado en edad escolar que, por cualquier circunstancia, se ve imposibilitado para seguir enseñanzas a través del régimen presencial ordinario. La concentración de las plataformas supone una mayor eficiencia en la utilización de los recursos informáticos disponibles.

Ficheros y registros públicos de universidades, centros y títulos

Con el objetivo de evitar las ineficiencias detectadas en los diferentes registros y ficheros de universidades, centros y títulos del Estado y de las CC.AA., **el Ministerio los estudiará con el fin de suprimir aquellos de contenido similar y así facilitar la compatibilidad y el intercambio de datos entre ellos.** De este modo se evitará la doble inscripción en diferentes ficheros y se dotará al sistema de una mayor eficacia en la gestión de los archivos.

Traspaso pendiente de profesores de religión de educación infantil y primaria a las CC.AA. de Andalucía, Aragón, Canarias y Cantabria.

En la actualidad, y dado que el Ministerio no tiene servicios propios en el área de educación, -fuera del ámbito de Ceuta y Melilla y de los Servicios Centrales del Departamento-, no es posible gestionar adecuadamente al profesorado de religión en aquellas CC.AA. (Andalucía, Aragón, Canarias y Cantabria) que no han asumido las competencias correspondientes respecto de este colectivo.

Esta situación anómala afecta a la gestión de este tipo de profesorado y supone un control inadecuado del mismo, así como otras disfunciones que podrían solventarse con la asunción por parte de esas CC.AA. de sus competencias en esta materia. Por ello, **el Ministerio propondrá el traspaso a las cuatro CC.AA. antes citadas, de la gestión de los profesores de religión de infantil y primaria.**

Cultura

Planificación conjunta

Dada la gran cantidad de ámbitos de actuación sobre los que actúa el Ministerio en el área de Cultura, éste analizará en cuales de dichos ámbitos puede aplicarse una planificación horizontal a través de las Conferencias Sectoriales. **En concreto, se plantea la colaboración con las CC.AA. en relación con los planes y acciones de fomento de la lectura en el ámbito educativo y familiar.**

Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM)

La crisis económica ha obligado a los Entes Locales y Autonómicos a ajustes presupuestarios en sus programaciones culturales. Además, la disminución de la demanda del público ha supuesto la reducción significativa en la contratación de compañías teatrales y circenses. Esto provoca una infrautilización de recursos (locales cerrados o infraestructura técnica no aprovechada). Por ello, el INAEM formulará propuestas de programación que resulten interesantes a los Ayuntamientos y **firmará un protocolo de colaboración con la FEMP en el que se establecerá un programa de espectáculos al que los municipios podrán adherirse libremente.**

En esta línea de compartir recursos y realizar ofertas conjuntas al público, consecuencia de la reducción de sus presupuestos en los últimos años, **el Ministerio propone la creación de una red de intercambio de recursos entre los principales Teatros de Ópera y Zarzuela de España.** Todos ellos disponen de producciones propias en repertorio y muchos están situados en ciudades conectadas por redes de alta velocidad.

Por otro lado, y derivado del déficit estructural de plantilla que arrastran tanto el Coro de RTVE, como los coros del INAEM (Coro Nacional de España y Coro del Teatro de la Zarzuela), **en estos últimos se integrará el Coro de RTVE, lo que corregirá dicho déficit estructural, supondrá un ahorro para los organismos afectados y una mejora de la calidad musical de los mismos.**

Racionalización del listado de organismos colegiados estatales y autonómicos en materia de patrimonio cultural e integración de registros de bienes de interés cultural

La proliferación mimética de órganos de protección de los bienes culturales autonómicos ha supuesto un encarecimiento y una complejidad en la gestión de los mismos. Además, se está produciendo la multiplicación de categorías y figuras de protección de bienes lo que conlleva un alejamiento de los criterios aplicados por la Junta de Calificación Estatal y dificulta la consecución de los fines para los que estos órganos autonómicos fueron creados.

Por ello, el Ministerio **racionalizará el listado de los organismos colegiados, tanto estatales como autonómicos, con el fin de potenciar tanto a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes Culturales, como al Registro Estatal de Bienes de Interés Cultural (BIC).**

Registros Taurinos

La regulación de los registros taurinos se encuentra en la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, que fue desarrollada en el Reglamento de Espectáculos Taurinos. Además, tres CC.AA. han desarrollado sus propios registros taurinos (Andalucía, País Vasco y Navarra), y otras dos han creado registros de profesionales, si bien no han sido desarrollados.

Para solventar las deficiencias apuntadas debido a la multiplicidad de Registros en este ámbito, y en línea con lo contemplado en la futura Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, se incorpora como propuesta **una revisión de la legislación taurina, en el marco de Plan Nacional de Protección y Fomento de la Tauromaquia, al objeto de suprimir la necesidad de inscripción en los Registros autonómicos de Profesionales y de Empresas Ganaderas como requisito habilitante para intervenir en dichas CC.AA.**

Deporte

Campeonatos escolares y universitarios

En el ámbito de la organización de campeonatos escolares y universitarios, el Estado sigue ejerciendo una competencia de organización de campeonatos universitarios que, considerando que en ellos participan entidades de ámbito autonómico, puede ser ejercida de forma más eficiente por otras vías. Con esta finalidad, se propone la creación de una **Asociación Nacional de Deporte Universitario, que agrupe a las Universidades participantes en los campamentos y que se encargue de la organización de estos eventos.**

Licencia deportiva única

En la actualidad existen varias federaciones deportivas Españolas que ya tienen implantada la licencia deportiva única, lo que permite a los deportistas competir en todas las competiciones de ámbito estatal y autonómico. **Se extenderá la licencia deportiva única a todas las federaciones deportivas.**

G. MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Situación actual

El art. 149.1.7.ª CE atribuye al **Estado** competencia exclusiva sobre «la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las CC.AA.». En el ámbito legislativo no se producen duplicidades, aunque a veces las legislaciones autonómicas regulan cuestiones de competencia estatal o aprueban instrumentos que reproducen los ya adoptados por el Estado (por ejemplo, Estrategia Española de Seguridad y Salud).

Las **CC.AA.** ejercen, en su ámbito territorial, el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas (artículos 3.2 y 17 de la Ley de Empleo). El Estado se reserva en todo caso las políticas pasivas de empleo («la gestión y control de las prestaciones por desempleo»), que deben coordinarse con las políticas activas ejercidas por la Administración autonómica.

En el análisis de la situación, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha detectado que se producen disfunciones e ineficiencias en los siguientes ámbitos de actuación: políticas activas y pasivas de empleo; formación profesional para el empleo; observatorios; Inspección de Trabajo y Seguridad Social; integración de inmigrantes; y tramitación de permisos de trabajo y residencia.

Propuestas

Políticas activas de empleo.

El actual reparto de competencias, a pesar de que el propio ordenamiento establece los necesarios instrumentos de coordinación, adolece de una serie de disfunciones, entre las que cabe destacar:

- Resulta más compleja la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo (PAE).
- Las PAE se basan en un «sistema subvencional», en gran medida obsoleto.
- El modelo dificulta la eficaz coordinación entre políticas activas y pasivas de empleo. Se trata de que las políticas pasivas ofrezcan la necesaria protección al desempleado, pero sin que lleguen a debilitar su compromiso de actividad ni desincentivar su reinserción en el mercado laboral.
- El modelo dificulta la movilidad geográfica, ya que cada Servicio Público de Empleo Autonómico no tiene un acceso directo y fácil a las ofertas de empleo que existen en los demás, lo que limita su labor de intermediación. Existen, actualmente, 17 sitios de ámbito autonómico y dos de ámbito nacional en los que se difunden ofertas de empleo. Ninguno de estos dos últimos (el sitio del «Sistema Nacional de Empleo» y el «Punto de Encuentro» de la web del SEPE) integran la totalidad de las ofertas de empleo.

Para lograr una gestión más eficiente, **es necesario actuar sobre tres principios básicos**: la evaluación, la coordinación de las Administraciones y la colaboración, también entre Administraciones pero, además, con el sector privado.

En primer lugar se definirá un **nuevo sistema de programación, seguimiento y evaluación del «Plan anual de Política de Empleo» (PAPE),** que, a partir de unos objetivos comunes para el Estado y las CC.AA., simplifique y vertebre todos los planes anuales de empleo.

Además, se procederá a la **redefinición del SISPE** (Sistema de Información del Servicio Público de Empleo), mediante la ampliación de las materias objeto de intercambio de información, la homogeneización de las plataformas informáticas que dan soporte a esta gestión y reforzando sus órganos institucionales de cooperación, con el fin de mejorar el seguimiento y la evaluación de las políticas activas del mercado de trabajo y coordinar la información.

Asimismo, se pondrá en marcha el «**Portal Único de Empleo**», previsto en el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Dicho portal será una base de datos común que comprenderá todas las ofertas y demandas de empleo así como las oportunidades de formación.

En cuanto a la **colaboración con el sector privado**, se definirá y desarrollará un ámbito específico para las agencias de colocación privadas que adquieran la condición de colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo. Para ello se formalizará, en el sentido dispuesto por el citado Real Decreto Ley 4/2013, un **Acuerdo Marco en el Sistema Nacional de Empleo** entre las agencias de colocación y los servicios públicos de empleo que voluntariamente quieran adherirse a aquél. Las Comunidades Autónomas han manifestado su voluntad de adherirse a este modelo de colaboración público-privada (Conferencia Sectorial de 11 abril de 2013).

Políticas pasivas de empleo

Se ha constatado la existencia de problemas a la hora de tramitar el reconocimiento de las prestaciones por desempleo debido a que el solicitante no acredita, en el momento de presentación de la solicitud, la necesaria inscripción como demandante de empleo, que debe ser realizada por el interesado ante el Servicio Público de Empleo autonómico correspondiente. **Por esta razón, se coordinarán los sistemas de cita previa gestionados por el SEPE y los SPEA y de las actuaciones correspondientes a la demanda de empleo y la solicitud de prestaciones**, garantizando en todo el ámbito nacional que el trámite de inscripción se realiza con anterioridad o simultáneamente al momento de presentación de la solicitud de la prestación por desempleo.

Prestaciones asistenciales o no contributivas

Tanto el Estado como las CC.AA., Diputaciones y Corporaciones Locales gestionan prestaciones y subsidios vinculados a la situación de desempleo y a la falta de recursos (rentas), pudiéndose producir duplicidades en el cobro por una misma persona.

Al objeto de evitar situaciones como las señaladas **se incorporarán y actualizarán las prestaciones sociales que otorgan las diversas Administraciones en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas.**

Formación Profesional para el Empleo

La Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional ordena un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, en el marco de un Sistema Nacional de cualificaciones y formación profesional.

En este Sistema se integran las acciones formativas del sistema educativo y las de la formación profesional para el empleo, que dan lugar respectivamente a la obtención de títulos de formación profesional y de certificados de profesionalidad.

En desarrollo de este modelo se realizan una serie de actuaciones en las que concurre la actividad tanto de las Administraciones educativas como laborales.

El Programa Nacional de Reformas (PNR) para 2013 contempla como medida para la mejora de calidad y de las políticas de empleo, una Estrategia para la implantación de la Formación Profesional Dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje. Se establecen, además, las siguientes líneas estratégicas para el período 2013-2015:

— Implantar un modelo de coordinación y colaboración entre las Administraciones e instituciones públicas concernidas en la implantación de la formación profesional dual.

— Crear y mantener un nuevo mapa integral de la formación profesional de actualización permanente.
— Elaborar un Plan estratégico de difusión y comunicación, sobre la base de un sistema de información y orientación para trabajadores y empresas, especialmente las PYME y los jóvenes.

Observatorios de empleo, mercado de trabajo y relaciones laborales

Dentro de la estructura del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y de las entidades a él vinculadas existen dos observatorios que estudian el mercado de trabajo y la formación para el empleo: el **Observatorio de las Ocupaciones del SEPE** de la Unidad funcional denominada Estadísticas **y el Observatorio de la Formación para el Empleo**, radicado en la Fundación Tripartita de Formación para el Empleo. Si bien ambos Observatorios tienen ámbitos de actuación diferentes (el primero se dirige al mercado de trabajo, mientras que el segundo está centrado en la formación profesional), su actividad se dirige hacia objetivos comunes de prospección en las futuras necesidades del mercado laboral. Por ello, en aras a una actuación coordinada de los Observatorios y para evitar solapamientos y duplicidades, y permitir una utilización compartida más eficiente de las bases de datos y fuentes de información, **se propone la integración de estos dos Observatorios en el Observatorio de las Ocupaciones del SEPE.**

En el ámbito autonómico se elevará a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales la propuesta de eliminación de sus Observatorios de ámbito territorial por razones de eficacia y eficiencia (de acuerdo con el IEF, en la actualidad existen 16 en las CC.AA.) y que a través de los mecanismos de colaboración que se determinen, sus funciones sean asumidas por el Observatorio estatal. Para ello, se adoptarán las medidas normativas o de otra índole que resulten necesarias.

Asimismo, en el ámbito de las relaciones laborales a nivel estatal existe el **Observatorio de la Negociación Colectiva** que tiene atribuidas tareas en materia de información, estudio, documentación y difusión de la negociación colectiva y, en el ámbito autonómico tres Observatorios cuyos fines pueden asumirse por el estatal (Castilla- León, Galicia y Baleares), por lo que se planteará **en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales que dichas CC.AA. eliminen sus Observatorios de ámbito autonómico y que sus funciones sean asumidas por el estatal.**

Observatorios de la Inmigración

En el ámbito de la inmigración 13 CC.AA. han creado Observatorios, coexistiendo con el estatal y con otros 3 del ámbito universitario (Universidad de Alicante, Universidad Jaime I y Observatorio permanente sobre la inmigración en la provincia de Jaén). La necesidad de mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos, simplificar estructuras administrativas mediante la supresión de aquéllas que se revelan carentes de valor añadido y la conveniencia de desarrollar una política integral de inmigración donde concurren competencias de todos los niveles administrativos y con repercusión en todo el territorio nacional lleva a proponer que **las funciones de dichos Observatorios sean asumidas por el estatal** con el ahorro del presupuesto anual dedicado a su sostenimiento. Esta propuesta se planteará en la próxima Conferencia Sectorial de Inmigración.

Observatorios del Racismo y Xenofobia

Se propone la asunción de las funciones de los Observatorios de Madrid y el Comité Extremeño contra el racismo, xenofobia e intolerancia por la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Ello supondrá disminución del gasto público, simplificación funcional y administrativa.

Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el ejercicio de la función pública inspectora en materia de relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, seguridad social, empleo y trabajo de extranjeros. En general, se mantiene una **unidad de dependencia orgánica** (todos los efectivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependen orgánicamente de la AGE), y una **doble dependencia funcional** (AGE-CC.AA.) según la competencia material sobre la que se despliega la actuación inspectora. Este esquema se considera el más eficaz y eficiente, ya que reduce los gastos y las cargas administrativas para los interesados.

Cataluña y País Vasco son las excepciones, pues existen dos organismos de Inspección de Trabajo y Seguridad Social operando en sus territorios. En 2010 y 2011 se aprobaron los traspasos de medios humanos y materiales para el ejercicio de la función pública inspectora a Cataluña y País Vasco, respectivamente, de manera que el personal transferido depende orgánicamente de las administraciones autonómicas, y se han creado mecanismos específicos de cooperación (Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña, que en la práctica no funciona como tal, y Consejo Vasco de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Esta situación da lugar a duplicidades e ineficiencias, disparidad en las cargas de trabajo e incluso retributivas entre los funcionarios de una y otra Administración y riesgo de ruptura funcional (no solo orgánica) del Sistema.

Se aprobará una nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que establecerá un nuevo marco organizativo y dará lugar a actuaciones complementarias bilaterales con las CC.AA. que han asumido traspasos de la función pública inspectora.

En concreto, se realizarán las siguientes actuaciones:

- Nuevos instrumentos legislativos: Redefinición de los instrumentos de cooperación y colaboración bilateral, mediante estructuras integradas de la ITSS, aplicación uniforme de la legislación de orden social, atribución de competencias inspectoras sobe empresas de ámbito nacional a una unidad especial adscrita a la Autoridad Central, y control por la Autoridad Central de la ITSS de los planes territoriales y generales de objetivos.
- Refuerzo de la Inspección del Estado en Cataluña y País Vasco: Creación de una delegación de la Dirección Especial en Cataluña y País Vasco y renegociación del número de efectivos traspasados.
- Creación de una autoridad laboral estatal dotada de competencias para resolver las sanciones propuestas por la ITSS a empresas de ámbito nacional.
- Instauración de la Alta Inspección del Estado en materia laboral.

Integración de inmigrantes

La Integración de los Inmigrantes ha sido desarrollada por los tres niveles administrativos ejerciendo competencias concurrentes sobre la materia, bien directamente a través de la asistencia sanitaria o la educación, bien a través de subvenciones para el desarrollo de programas de integración socio laboral de los inmigrantes en la sociedad española.

No obstante, la falta de un marco legal que desarrolle una política nacional, más allá de lo que han sido los planes estratégicos, ha derivado en una falta de coordinación entre las tres Administraciones, una confusión en el reparto de competencias e incluso en conflictos competenciales.

El Tribunal Constitucional, en ocasiones, ha considerado que la integración de los inmigrantes es solo una parte de la asistencia social y no puede encuadrarse en la política de inmigración y extranjería, competencia exclusiva del Estado, mientras que en su Sentencia 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, señala que el conjunto de competencias o potestades, de evidente carácter asistencial y social que

el art. 138.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat, no relegan la competencia exclusiva que el Estado ostenta en materia de inmigración.

En este contexto, se está produciendo una **divergencia de las condiciones de acceso** de los extranjeros no comunitarios a los distintos servicios, así como en los requisitos cuyo cumplimiento permite la permanencia en territorio nacional.

Resulta conveniente, por lo tanto, enmarcar estos criterios y actuaciones en una política nacional de integración, siempre con la perspectiva de una mejor inclusión en la sociedad de acogida y no solo en el marco de la provisión de asistencia social específica para esta población migrante.

Para ello, **se reformará la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con el fin de definir unos criterios comunes de integración de los inmigrantes y determinar el ámbito de actuación de cada una de las diferentes administraciones públicas.**

Permisos de trabajo y residencia

El Estado tiene competencia exclusiva en inmigración (art. 149.1.2.ª CE) y las CC.AA., por su competencia en ejecución de la normativa laboral, pueden asumir la concesión de las autorizaciones de trabajo. Actualmente, únicamente Cataluña ejerce esa competencia (asumida mediante el Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre).

La asunción de competencias en materia de autorización de trabajo deriva de la competencia autonómica en ejecución de la legislación laboral y podría ser asumida por todas las CC.AA. sin necesidad de modificación estatutaria.

La situación actual supone la existencia de dos autorizaciones en un único acto administrativo:

- Una bajo la competencia exclusiva del Estado, que resuelve sobre la posibilidad de que el extranjero resida en España, al amparo de dicha solicitud de autorización de residencia y trabajo (la competencia sobre la residencia es intransferible y condiciona la de trabajo).
- Otra bajo la competencia ejecutiva de la autoridad laboral autonómica, que resuelve sobre la concesión de la posibilidad de trabajar al amparo de la autorización de residencia y trabajo solicitada.

Este sistema impide tener una visión global de la política de admisión; introduce barreras a la unidad de mercado y supone la existencia de duplicidades horizontales (entre CC.AA.) al obligar a los interesados a solicitar ampliación del ámbito territorial para desarrollar, por ejemplo, una actividad por cuenta propia en más de una Comunidad Autónoma; incrementa las cargas burocráticas y dificulta el mantenimiento de unos criterios homogéneos en la gestión de la extranjería en todo el territorio del Estado español.

Por otra parte, la Directiva 2011/98/UE, cuyo plazo de transposición finaliza el 25 de diciembre de 2013, establece un único procedimiento para la concesión de un único acto administrativo que combine permiso de residencia y trabajo. Además se establece la obligación de que se designe la Autoridad competente encargada de recibir las solicitudes y expedir el permiso, sin perjuicio de las funciones de informe de otras autoridades.

Por todo ello, se revisará la normativa en la materia con el fin de implantar un permiso único sustituyendo la autorización de trabajo por un informe de la autoridad laboral autonómica.

H. MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO

Situación actual

En materia de **industria y pymes**, se produce la confluencia de competencias de carácter genérico u horizontal del Estado (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, artículo 149.1.13 CE) y de las CC.AA. (fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, artículo 148.1.13 CE) sobre las que se basan todas las actividades de fomento y apoyo a la pyme.

En materia de **turismo**, a priori, parece clara la división competencial entre la AGE y las CC.AA. Confluye la competencia exclusiva de las CC.AA. en materia de ordenación y promoción del turismo en su ámbito territorial (art 149.1.18) con la competencia genérica del Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13). Todas las Comunidades han asumido con carácter exclusivo la ordenación y promoción del turismo en sus respectivos territorios en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.18.ª de la Constitución.

En **materia energética** las competencias se encuentran compartidas entre el Estado y las CC.AA. El artículo 149.1.25 de la Constitución atribuye al Estado competencias para dictar las «bases del régimen energético y minero», pero lo cierto es que la normativa sectorial ha venido a delimitar una concepción amplia de lo que ha de considerarse como «básico» en este ámbito, concepción amplia que, complementada con la genérica competencia del Estado sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), ha supuesto que el Estado retenga para sí el núcleo fundamental de la regulación jurídica, técnica y económica del sector de la energía.

El ejercicio de las competencias por parte de las CC.AA. incluye generalmente en los distintos Estatutos de Autonomía las de planificación indicativa de los distintos subsectores, que debería realizarse en coordinación con el Estado. Las CC.AA. disponen de amplias atribuciones, no sólo en materia de desarrollo normativo de la legislación estatal, sino también de ejecución, incluyendo la autorización, supervisión y control de las actividades e instalaciones energéticas en su ámbito territorial y el fomento en particular de las energías renovables de régimen especial y de la eficiencia energética en el territorio de su Comunidad.

En materia de **telecomunicaciones**, el artículo 149.1.21 de la CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva en telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación, y el artículo 149.1.13 de la CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Las CC.AA. disponen de competencias de regulación y gestión de determinadas materias (medioambiente, territorio) que son determinantes para hacer posible el despliegue de las redes y la prestación de los servicios.

En el análisis de la situación, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha detectado que se producen disfunciones e ineficiencias en los siguientes ámbitos de actuación: creación de empresas; turismo; energía; telecomunicaciones; ayudas públicas para el fomento de la I+D+i; comercio electrónico y prestadores de servicios de certificación de firma electrónica.

Propuestas

Industria y pequeña y mediana empresa. Creación de empresas

El Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha venido desarrollando un conjunto de políticas de gran calado dirigidas al fomento del espíritu emprendedor, apoyo a la creación de empresas, promoción de la incorporación de la innovación en el tejido empresarial, facilitación del acceso de las empresas a fuentes de financiación, e impulso de la mejora de la competitividad empresarial. Además, este Departamento gestiona el Centro de Información y Red de Creación de Empresas (CIRCE) constituido por un sistema de

tramitación telemática y una red de oficinas de creación de empresas denominadas **PAIT (Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación)**. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Dirección General de Modernización Administrativa), en colaboración con las Cámaras de Comercio, dispone de la red de **Ventanillas únicas empresariales (VUE)**, oficinas que prestan servicios idénticos a los PAIT, de hecho la mayoría de las VUE actúan como PAIT. **Ambos instrumentos se unifican con la Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización, dando lugar a los Puntos de Atención al Emprendedor (PAE).**

En las CC.AA., las líneas de apoyo a la PYME vienen generalmente desarrollándose por entidades autonómicas cuyos objetivos se encuentran vinculados al desarrollo regional, a la innovación, el desarrollo tecnológico y la sociedad de la información, por lo que no puede descartarse que existan duplicidades con las líneas más específicas que en esta materia tiene la AGE.

Asimismo, existe una diversidad de servicios de información, asesoramiento y ayuda dirigidos a las PYME en las distintas CC.AA. y Entidades Locales.

Algo similar ocurre en materia de ayudas y subvenciones a las PYME, cuya información existe en una multiplicidad de servicios incardinados en diversos organismos dependientes o vinculados a las Administraciones Públicas. Se producen por tanto, una serie de ineficiencias tales como dispersión excesiva de información, inexistencia de un catálogo de servicios de instrumentos financieros con la consiguiente aparición de duplicidades, así como falta de información completa y ordenada para las empresas sobre lo que ofrecen las AA.PP.

En consecuencia, el Ministerio actualizará la base de datos centralizada de ayudas y subvenciones a las PYMES, donde se recogerá toda la información en esta materia, lo que permitirá adoptar medidas para simplificar el acceso de las empresas a información sobre financiación de las AA.PP., recogiendo en una sola ventana de información los organismos que ofrecen este tipo de instrumentos, dar información completa y actualizada de los mismos, y aunar en un único punto todas las ayudas e incentivos para las PYME. Con esta medida, se conseguirá una mejora de las relaciones entre las AA.PP. y las empresas, y una mejor atención a las mismas, así como, el diseño de nuevos instrumentos financieros y la explotación estadística de los datos.

También se transforma el vigente Observatorio de la PYME (órgano de consulta e información) en el Consejo Estatal de la PYME y el Emprendimiento. Se tratará de un órgano de mayor peso y nivel institucional que resulta más idóneo para responder a las demandas consultivas, de análisis y coordinación existentes.

Turismo

Algunas CC.AA. vienen desarrollando una serie de funciones que van más allá de la estricta ordenación y promoción del turismo e inciden en otros campos competenciales, funciones que incluso algunas Comunidades han explicitado en sus Estatutos de Autonomía. Así, las CC.AA. desarrollan, entre otras, funciones de información, de fomento y de cooperación, además de la promoción y ordenación del turismo en sentido estricto. Estas funciones se desarrollan a través de las oficinas de promoción turística en el exterior.

En este sentido, se reforzarán los mecanismos de coordinación existentes en materia de planificación turística entre el Estado y las CC.AA., en concreto en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Turismo, para potenciar la coordinación de las correspondientes planificaciones en materia de turismo, todo ello dentro del nuevo instrumento de planificación conjunta del artículo 7 de la LRJAPPAC.

Igualmente, en la misma línea, y al objeto de mejorar sinergias y potenciar la cooperación administrativa a través de un intercambio más intenso de recursos y de buenas prácticas, así como debido a la necesidad de racionalización de estructuras, **el Ministerio propone la integración en el Instituto de Estudios Turísticos de Turespaña (IET) de los Observatorios de Turismo de Cataluña, Valencia y Baleares. En estos**

tres casos, los datos de la demanda turística utilizados desde esos Observatorios corresponden a los que proporciona el IET en base a los convenios de colaboración que tiene firmados con las respectivas CC.AA.

Energía

En el ámbito energético se han identificado en 13 CC.AA. más de 40 Agencias de gestión de la energía que operan en distintos ámbitos territoriales (autonómico, provincial y local), integradas en una asociación denominada EnerAgen (Asociación de Agencias Españolas de Gestión de la Energía), con funciones que en algunos casos son coincidentes con las que realiza el IDAE (Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía) como única agencia de ámbito nacional. Ello da lugar a ineficiencias tales como descoordinación de actuaciones, duplicidades y dispersión de acciones de apoyo en materia de energías renovables, ahorro y eficiencia energética de las distintas Administraciones. **En consecuencia, el Ministerio propone la racionalización de los entes autonómicos existentes en materia de Energía, y la integración de aquellos que dupliquen sus competencias con las realizadas por el IDAE.** Esta medida permitirá a las CC.AA. que disponen de una Agencia en este ámbito poder prescindir de ella, con el ahorro del presupuesto anual dedicado a su sostenimiento.

Telecomunicaciones

No existe una planificación estatal del despliegue de redes e infraestructuras para la provisión de estos servicios que se prestan en condiciones de mercado.

En este sentido, se aprobará una nueva **Ley General de Telecomunicaciones con diversas medidas para la efectividad del despliegue de infraestructuras de telecomunicaciones, entre las que se destacan la mejora de la coordinación entre la AGE y CC.AA.; la garantía de los derechos de los usuarios con carácter homogéneo y la efectividad del control sobre las obligaciones a imponer a los operadores.**

Asimismo, se garantizará la coordinación de la AGE para otorgar ayudas al despliegue de infraestructuras de banda ancha evitando la duplicidad de convocatorias de ayudas por parte de las CC.AA.

Por último, los recursos humanos y materiales de la AGE se pondrán a disposición de las CC.AA., para la inspección de aspectos técnicos en materia audiovisual competencia de aquellas, ya que el Ministerio de Industria Energía y Turismo, dispone de unas unidades de inspección desplegadas en todas las provincias, con lo que se evitaría el costoso desarrollo de un servicio de inspección por parte de las CC.AA. para evaluar aquellos ámbitos cuyas competencias les corresponden.

Racionalización de estructuras administrativas de las CC.AA. en materia de telecomunicaciones y sociedad de la información.

Algunas CC.AA. han hecho una interpretación amplia de sus potestades de organización y han creado estructuras administrativas en materia de telecomunicaciones, que es competencia exclusiva del Estado, por lo que se **adecuarán dichas estructuras administrativas autonómicas clarificándose el marco regulatorio existente e impulsando la unidad de mercado.**

Asimismo, en el ámbito de las telecomunicaciones se ha producido una proliferación de Observatorios en las CC.AA. dedicados al estudio y seguimiento del sector de las telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información cuyas funciones pueden ser asumidas por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI). Por ello**, el Ministerio propone la asunción de las funciones de los Observatorios de la Sociedad de la Información presentes en las CC.AA. por el ONTSI con los recursos necesarios.**

Comercio electrónico dentro de España

El comercio electrónico está sujeto a diversas normas y a la inspección y control de distintas autoridades estatales, autonómicas y locales.

Las normas específicamente aplicables al comercio electrónico son las que se contienen en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información (que traspone la Directiva 2000/31/CE) y en el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios en materia de contratos a distancia (concepto más amplio que incluye, entre otras modalidades, los contratos electrónicos).

Si bien la Ley 34/2002, de 11 de julio, es aplicada principalmente por el Estado, a través del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la competencia para velar por el cumplimiento del texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios corresponde a los tres niveles administrativos.

En este contexto, las tiendas de comercio electrónico están sometidas a trabas, incertidumbres e incluso supuestos de doble sanción, que es preciso eliminar.

En este sentido, **la Ley de Garantía para la Unidad de Mercado consagrará para toda la contratación a distancia el principio de «país de origen» establecido en la Directiva 2000/31/CE, sobre el comercio electrónico**, con el fin de ordenar el ejercicio de las competencias en materia de consumo por parte de las CC.AA. No se trata de que el Estado absorba sus competencias, sino de que las CC.AA. ejerzan las suyas respecto de los prestadores de servicios establecidos en su territorio, con independencia de la Comunidad Autónoma de residencia del destinatario del servicio.

Al mismo tiempo, **se modificará la Ley 34/2002, de 11 de julio, para suprimir determinadas alusiones a las normas y competencias de las CC.AA.** que no caben respecto de la materia regulada en esta Ley, que se dicta en virtud de la competencia exclusiva del Estado señalada en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución. En concreto, se modificarán aquellos preceptos legales que contienen referencias a las competencias normativas de las CC.AA. en cuanto a la información sobre precios, sobre comercio electrónico y publicidad y en cuanto a las competencias inspectoras y sancionadoras.

Listas de prestadores de servicios de certificación de firma electrónica admitidos en las administraciones públicas, y procedimientos administrativos asociados

El Estado ostenta competencias exclusivas para legislar y aplicar la normativa sobre firma electrónica (artículo 149.1.8.°, 18.°, 21.° y 29.° CE).

Por otra parte, la Decisión de la Comisión Europea 2009/767/CE prevé que cada Estado miembro de la UE publique una «Lista de confianza» (TSL) que contenga la información mínima referente a los prestadores de servicios de certificación que expidan al público certificados de firma electrónica reconocidos y supervisados en ese Estado. En cumplimiento de la citada Decisión, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo ha elaborado una Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación (TSL) correspondiente a los prestadores que expiden certificados electrónicos reconocidos y que están establecidos y supervisados en España. El objetivo de la creación de estas listas de confianza es el reconocimiento transfronterizo de certificados electrónicos entre los diferentes Estados miembros.

Como resultado de esta competencia exclusiva del Estado, ninguna CC.AA. ha dictado normas sobre firma electrónica. No obstante, en lo que respecta a su admisión y uso en sus respectivas Administraciones o en las relaciones con ellas, las diferentes Administraciones territoriales han aprobado distintas disposiciones que prevén el establecimiento de los correspondientes procedimientos administrativos que conducen a la admisión o rechazo de los prestadores solicitantes, y que contemplan asimismo la elaboración de listas de prestadores de servicios de certificación electrónica admitidos en la relación con cada una de las citadas Administraciones.

Del mismo modo, organismos del sector público estatal como la Agencia Tributaria han puesto en práctica procedimientos análogos de admisión de servicios y elaboración de listas de prestadores admitidos.

Como resultado de este proceso, la ausencia de uniformidad en la aceptación de los citados servicios de certificación de firma electrónica crea trabas al despliegue de servicios, pues los prestadores tienen que solicitar a cada Administración pública la inclusión de sus servicios en la lista particular de certificados admitidos que ésta mantiene.

La aprobación de la propuesta de Reglamento sobre identificación electrónica y servicios de confianza para transacciones electrónicas en el mercado interior, prevista para finales de 2013, no permitirá el estable-

cimiento de condiciones adicionales a las firmas electrónicas admitidas, y prevé que los Estados Miembros deban aceptar los certificados electrónicos de todas las listas de confianza (TSL).

Con ello, **se derogarán las disposiciones estatales, autonómicas y locales limitativas de la admisión de certificados electrónicos así como los procedimientos administrativos regulados en ellas.**

I. MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Situación actual

El Estado ostenta competencias exclusivas en materia de comercio exterior (art. 149.1.10.ª CE); sanidad exterior (art. 149.1.16ª CE); aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; servicio meteorológico (art. 149.1.2.ª CE); y legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CC.AA. de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23.ª CE).

Las CC.AA. tienen competencias en, entre otras, las siguientes materias: aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (art. 148.1.6.ª CE); la agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 148.1.7.ª CE); los montes y aprovechamientos forestales (art. 148.1.8.ª CE); la gestión en materia de protección del medio ambiente (art. 148.1.9.ª CE); la pesca en aguas interiores, la caza y la pesca fluvial (art. 148.1.11.ª CE).

El MAGRAMA ha detectado que se producen disfunciones e ineficiencias en los siguientes ámbitos de actuación: agencias de meteorología, evaluación medioambiental, instalaciones fronterizas de control sanitario de mercancías, reconocimiento de licencias de caza y pesca unitaria entre CC.AA. y tarjeta inteligente equina.

Propuestas

Agencia Estatal de Meteorología (AEMET)

La AEMET cuenta con una extensa red de instalaciones que cubre todo el territorio nacional.

Todos los Estatutos de Autonomía, salvo el de Galicia, atribuyen a las CC.AA. la competencia sobre su servicio meteorológico propio. Algunas de ellas, entre las que destacan Cataluña, Galicia y País Vasco, disponen de Servicio o Entidad propios (MeteoGalicia pertenece a la Universidad de Santiago de Compostela). En estos casos, la duplicidad de servicios es más evidente, pues afecta a recursos humanos y técnicos, que se superponen. En algunos casos, los modelos de predicción ni siquiera son comunes a los de la AEMET (p.ej., Cataluña). Además, los Servicios de Cataluña y Galicia no prestan servicios de apoyo a la aeronáutica y la Defensa, y el del País Vasco (EUSKALMET) no presta los anteriores ni tampoco los de tipo climatológico, encontrándose su actividad orientada a la detección de emergencias.

Otras Comunidades disponen de una red de estaciones automáticas coextensa con la del Estado (además de las anteriores, Andalucía, Canarias, Islas Baleares y Murcia).

Es destacable el hecho de que algunas CC.AA., incluso las que disponen de sus propias estaciones, subcontraten los servicios de predicción o mantenimiento con empresas privadas (País Vasco, Andalucía, La Rioja, Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León), siendo éstas las que a su vez subcontratan determinados servicios necesarios con la AEMET.

En resumen, se han detectado duplicidades en la prestación de los servicios meteorológicos, de manera que se producen superposiciones de actuación del Estado y de las CC.AA. que han desarrollado sus propios servicios, por lo que **se propone prestación por AEMET a las CC.AA. de los servicios meteorológicos hoy redundantes, lo que permitirá a aquellas prescindir de sus agencias.**

Evaluación medioambiental

Tras más de veinticinco años desde la aprobación de la normativa de evaluación de impacto ambiental, se observan una serie de debilidades en los procedimientos ambientales que precisan resolución, en aras a garantizar una mayor coordinación de las Administraciones Públicas competentes, ya que en este ámbito existe gran diversidad de legislaciones autonómicas con diferentes procedimientos, lo que provoca falta de claridad a la hora de su aplicación.

Con la finalidad de mejorar la coordinación con las CC.AA. en esta materia **se modificará la normativa de evaluación ambiental con el objeto principal de identificar el órgano sustantivo en materia medioambiental, en el caso de proyectos transversales que afecten a las competencias de diferentes Administraciones.**

Proyecto de reconocimiento mutuo de licencia de caza y pesca unitaria entre CC.AA.

Las licencias de caza y pesca son específicas para cada CC.AA., lo que induce a confusiones y sobrecarga administrativa y económica. **El Ministerio prestará su apoyo para la implantación de un sistema de reconocimiento mutuo de licencias de caza y pesca entre CC.AA.** de forma que el ciudadano pueda cazar con la licencia obtenida en su Comunidad de residencia y en otras sin más trámite que pagar la tasa correspondiente.

Proyecto de tarjeta inteligente equina

La propuesta consiste en sustituir los documentos que tienen que acompañar a los caballos en sus desplazamientos por **una tarjeta inteligente** de forma que no tendrá que presentarse para la solicitud del movimiento, ni se tendrá que solicitar dicho movimiento. Ello supondrá una mejora de la tramitación y gestión del pasaporte equino y una simplificación para los ciudadanos.

J. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Situación actual

Al Ministerio de la Presidencia le corresponden, como principales funciones, la coordinación de los asuntos de relevancia constitucional; la preparación, desarrollo y seguimiento del programa legislativo; el apoyo inmediato a la Presidencia del Gobierno; la asistencia al Consejo de Ministros, a las Comisiones Delegadas del Gobierno, a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y, en particular, al Gobierno en sus relaciones con las Cortes Generales; la coordinación interministerial; la coordinación de la política informativa del Gobierno, la elaboración de los criterios para su determinación y la organización de la cobertura informativa de la actividad gubernamental, así como la elaboración y difusión de los comunicados del Gobierno y de su Presidente, y la reseña de las actividades del Consejo de Ministros; la coordinación de los servicios informativos de la AGE en España y en el extranjero, así como las relaciones con los medios informativos; y las funciones de apoyo material, de gestión económico-financiera, presupuestaria, de personal y, en general, cuantas otras de esta naturaleza precisen el Presidente del Gobierno y los órganos dependientes de la Presidencia del Gobierno.

Dada la singularidad de estas funciones, directamente vinculadas a la Presidencia del Gobierno de la Nación, con carácter general no se producen duplicidades con la actividad de las CC.AA., puesto que, aunque todas ellas poseen estructuras análogas, su ámbito de actuación es exclusivamente autonómico. Aun así, el Ministerio realiza una serie de propuestas en relación a los estudios de opinión y medición de actitudes sociopolíticas, y a la convocatoria de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la guerra civil y del franquismo.

Propuestas

Estudios de opinión y medición de actitudes sociopolíticas

El estudio científico de la realidad española, a través de estudios de opinión y medición de actitudes sociopolíticas, es desarrollado a nivel estatal por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), cuya actividad viene amparada fundamentalmente por los títulos competenciales del artículo 149.1.15, en lo tocante a la investigación científica sociológica de la opinión pública española, y parcialmente en el 149.1.31, relativo a la estadística para fines estatales.

El CIS realiza encuestas de ámbito nacional y en ocasiones autonómico. Las CC.AA. han creado organismos (Cataluña), fundaciones (Andalucía) o servicios o unidades con este mismo objeto, que realizan sus propias encuestas que a veces son equiparables a las del CIS, en especial las electorales y las relativas a condiciones sociales y de calidad de vida. De este modo existe una estructura redundante que se puede optimizar. Para ello, **el CIS podría asumir las actuaciones llevadas a cabo por los organismos autonómicos con una dotación mínima de recursos. Esta medida permitiría a las CC.AA. que disponen de un organismo de este tipo poder prescindir de ellos, con un ahorro sustancial del presupuesto anual dedicado a su sostenimiento.**

Convocatoria de subvenciones destinadas a actividades relacionadas con las víctimas de la guerra civil y del franquismo

La atribución de facto de esta competencia al Ministerio y, más concretamente, a la Subsecretaría, surgió como extensión de las tareas de apoyo a la extinta Comisión Interministerial para el estudio de la situación de las víctimas de la guerra civil y del Franquismo, dado que su Presidencia corría a cargo de la Ministra de la Presidencia y Vicepresidenta Primera del Gobierno. Tras la aprobación de la Ley de Memoria Histórica (Ley 52/2007, de 26 de diciembre), sólo existe un mandato genérico a la AGE para el establecimiento de subvenciones destinadas a sufragar gastos derivados de la localización e identificación de víctimas por parte de particulares (contenido en el artículo 11 de dicha Ley), sin que exista una atribución legal de la mencionada competencia a ningún Órgano o Departamento ministerial. No obstante, hasta el momento se han realizado seis ediciones de estas subvenciones (de 2006 a 2011) a cargo del Ministerio de Presidencia.

Por otra parte, el impulso y coordinación de las actividades en torno a la Memoria histórica vienen siendo desarrolladas en la actualidad –y desde hace bastante tiempo- por el Ministerio de Justicia, en concreto, por la División de Derechos de Gracia y otros Derechos, dependiente de la Subsecretaría, a la que el último Real Decreto de desarrollo de la estructura orgánica del Ministerio de Justicia atribuye las competencias de la anterior Oficina para la atención a las víctimas de la guerra y de la dictadura, creada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 19 de diciembre de 2008. Estas competencias consisten en la coordinación de las actuaciones de los restantes Departamentos ministeriales; la integración, actualización y difusión de la información referente a las mismas; el impulso del desarrollo y aplicación de la Ley 52/2007; la información y asesoramiento a los interesados; y la propuesta al titular de la Subsecretaría de Justicia de la celebración de Convenios para el establecimiento de subvenciones destinadas a sufragar gastos de localización e identificación de víctimas (en definitiva, las funciones de interlocución, coordinación e impulso).

La convocatoria de las subvenciones estatales queda, por tanto, como una competencia residual del Ministerio de la Presidencia, aislada del conjunto de actividades desarrolladas en la materia por el Ministerio de Justicia, por lo que será éste último el Departamento competente.

K. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Situación actual

Con carácter general, el Estado tiene competencias exclusivas sobre las «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (artículo 149.1.13.ª CE) y las CC.AA. podrán asumir competencias de «Fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional» (art. 148.1.13.ª CE).

El Estado también tiene reservadas las siguientes competencias exclusivas: «Estadística para fines estatales» (art. 149.1.31.ª); «Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros» (art. 149.1.11.ª); y «Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18.ª).

En el análisis de la situación, el MINECO ha detectado que se producen disfunciones e ineficiencias en los siguientes ámbitos de actuación: defensa de la competencia, Institutos de estadística, observatorios autonómicos en las áreas sectoriales del Ministerio, e Investigación, desarrollo e innovación.

Propuestas

Sistema de defensa de la competencia

La política de defensa de la competencia en los mercados se articula, a nivel estatal, a través de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC) y la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las CC.AA. en materia de defensa de la competencia[2].

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Coordinación, corresponde al Estado el ejercicio de las competencias reconocidas en la normativa de defensa de la competencia respecto a procedimientos que tengan por objeto conductas que alteren o puedan alterar la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional. Por el contrario, corresponde a las CC.AA. el ejercicio en su territorio de las competencias reconocidas en la normativa de competencia respecto a procedimientos relacionados con conductas que, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad.

Desde 2001, casi todas las CC.AA. han promulgado normas por las que se atribuyen la competencia reconocida y organizan los departamentos que deben ejercer las funciones derivadas de las competencias atribuidas.

En un principio el modelo elegido fue **dual** (un Servicio de defensa de la competencia incorporado a la Consejería competente en materia de comercio interior, que ejerce las funciones de investigación e instrucción de los procedimientos, y un Tribunal para resolver de carácter autonómico o la Comisión Nacional de la Competencia). Sin embargo, recientemente, algunas CC.AA. han optado por adoptar el **modelo de autoridad única**, aunque con división interna de ambas funciones. En 2011, Castilla-La Mancha suprimió los órganos previamente creados en la materia, asumiendo la CNC las funciones de instrucción y resolución y la Comunidad de Madrid suprimió el Tribunal propio, por lo que la Consejería asume las funciones de instrucción y la CNC las de resolución.

---

[2] *La ley de Coordinación es el resultado de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 11 de noviembre de 1999, que estimó que las CC.AA. que tienen recogidas en sus Estatutos las competencias ejecutivas en materia de «comercio interior» tendrían, por ende, la competencia de defensa de la competencia, si bien, dado que esa competencia debe armonizarse con la necesidad de proteger la unidad de mercado de la economía nacional, la sentencia consideró además que, no sólo la formación, sino también todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional debían atribuirse al Estado.*

En consecuencia, las CC.AA. siguen uno de los siguientes modelos organizativos:

- Modelo dual: Aragón, Castilla y León, Extremadura y Comunidad Valenciana (que disponen de un Tribunal de Defensa de la Competencia para las funciones de resolución) y Canarias, Madrid y Murcia (en las que las funciones de resolución son ejercidas por la Comisión Nacional de la Competencia).
- Modelo de autoridad única: Andalucía, Cataluña, Galicia, País Vasco.
- Comisión Nacional de la Competencia: Las CC.AA. de Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Cantabria, La Rioja y Navarra no cuentan con órganos o servicios autonómicos de defensa de la competencia por lo que la instrucción y la resolución de los procedimientos que se refieren al territorio de aquellas son ejercidas por el Estado, a través de la Comisión Nacional de la Competencia.

Recientemente se ha publicado la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que agrupará las funciones que desarrollan la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Las funciones de supervisión regulatoria y de defensa de la competencia se integran en una única institución y se transfieren a los distintos Ministerios aquellas tareas de índole administrativa cuyo desempeño no requiere una especial independencia, y que antes desempeñaban los organismos reguladores.

Por otro lado, el Ministerio de Economía y Competitividad promoverá la firma de **convenios de colaboración con las CC.AA. con el objeto de que sea la CNC la que asuma las funciones de defensa de la competencia en su totalidad o, al menos, las correspondientes a la fase de resolución de los expedientes sancionadores, lo que permitiría prescindir de organismos con el consiguiente ahorro, manteniendo en su integridad las labores de prevención, inspección y sanción.**

Institutos de estadística

La descentralización de la función estadística genera problemas derivados de la existencia de una información heterogénea. El Instituto Nacional de Estadística cumple con la labor de aportar datos fiables en materia económica y social, y la multiplicidad de datos proporcionados por los diferentes Institutos, puede generar desconcierto sobre el rigor de los mismos, afectando así a la credibilidad de la situación de nuestro país.

Igualmente, la información que el INE se encarga de elaborar, la generan otros organismos también estatales (Ministerios, Banco de España y Consejo General del Poder Judicial), produciéndose **duplicidades incluso a nivel estatal.**

Por tanto, se propone la ampliación del procedimiento de coordinación mediante la aplicación de muestras integradas a los ámbitos en los que existen duplicidades entre las investigaciones del INE y las de las CC.AA. (encuestas de salud y de tecnologías de la información y comunicaciones en los hogares y en las empresas).

Junto a ello, se van a centralizar y eliminar las duplicidades en las encuestas que realiza la AGE, desde los trabajos de recogida, tratamiento de la información y difusión de la misma.

Comercio Exterior

En esta materia y en la misma línea avanzada por la medida horizontal de integración de las oficinas de las CC.AA. en el exterior, el Ministerio de Economía promoverá la **coordinación del ICEX con los entes de promoción exterior de las CC.AA. para el impulso de la internacionalización de sus actividades**. Se establecerán mecanismos que mejoren la racionalización y efectividad de las actividades, evitándose duplicidades.

Acción exterior de los medios propios del Estado

En el ámbito de la AGE, se coordinarán las actuaciones en el exterior de los medios propios del Estado con el fin de obtener ahorros en los gastos de internacionalización, incrementar la eficacia y eficiencia de sus actuaciones y reforzar la imagen de España en el exterior, mediante **la elaboración de un plan conjunto para la consecución de contratos internacionales y la creación de un Comité de Coordinación en el que participen España Expansión Exterior, INECO, ISDEFE, TRAGSA y FIIAPP.**

Observatorios autonómicos en las áreas sectoriales del Ministerio

Se ha detectado duplicidades en la obtención y distribución de la información de diversos observatorios autonómicos en el ámbito de economía, precios, mercado, logística, emprendedores, comercio, internacionalización, innovación, ciencia o tecnología. Después de analizar los Observatorios autonómicos y la manera más eficiente de prestar los servicios actuales, puede concluirse que algunos apenas tienen actividad mientras que otros aportan información que se duplica con la que ya obtienen las unidades del Ministerio. **Por ello, se recomienda la racionalización de los autonómicos coincidentes con los sistemas de seguimiento de las áreas sectoriales del Ministerio de Economía y Competitividad, en concreto: Observatorio de Precios y Mercados (Andalucía); Observatorio Aragonés de Investigación e Innovación (Aragón); Observatorio socioeconómico urbano (Canarias); Observatorio regional de Mercado (Castilla-La Mancha), Observatorio de Emprendedores (Castilla y León); Observatorio de Logística (Cataluña); Observatorio del Precio del Agua (Cataluña); Observatorio de la Empresa y Empleo (Cataluña); Observatorio de Ciencia y Tecnología Universitario de Galicia; Observatorio para la Innovación y Regional de la internacionalización (La Rioja); Observatorio Económico (Madrid); Observatorio de Precios Agrarios de Navarra y el Observatorio Vasco de Ciencia y Tecnología.**

Investigación, desarrollo e innovación

El Estado tiene competencia exclusiva sobre el «fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica» (artículo 149.1.15.ª CE) y las CC.AA. han asumido en virtud del art. 148.1.17.ª CE y sus Estatutos de Autonomía, la competencia sobre el fomento de la investigación en coordinación con el Estado.

En el marco de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, tanto la AGE como las CC.AA. desarrollan políticas y programas similares de fomento de las actividades de I+D+i.

La reciente aprobación de la Estrategia Española de Investigación y Desarrollo y de Innovación 2013-2020, de la que deriva el Plan Estatal 2013-2016, y las nuevas estrategias regionales de especialización inteligente, que las CC.AA. están desarrollando en el marco de la política de cohesión comunitaria para el nuevo período de programación 2014-2020, permitirán una concentración de los recursos humanos y financieros de I+D+i en unas pocas áreas científicas y técnicas[3].

En este ámbito, existen dos mandatos de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación referidos a la creación de la **Agencia Estatal para la Investigación,** y a la reorganización de los **Organismos Públicos de Investigación de la AGE, que se detalla entre** las medidas de la Subcomisión de Administración Institucional.

[3] *Las nuevas estrategias regionales de especialización inteligente de las CCAA en el marco de la política de cohesión comunitaria para el nuevo período de programación 2014-2020 todavía no han sido presentadas.*

L. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

Situación actual

Con carácter general, el Estado tiene competencias exclusivas sobre la «Sanidad Exterior. Bases y Coordinación General de la Sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.» (Artículo 149.1.16 CE) y las CC.AA. asumen competencias en materia de «Sanidad e Higiene» (Artículo 148.1.21 CE).

Todas las CC.AA. ostentan competencias exclusivas en materia de asistencia social (art 148.1.20), servicios sociales, inclusión social, protección y promoción a las familias y a la infancia, promoción del voluntariado social, cooperación con ONG y atención a los colectivos en situación de dificultad o conflicto social. Todo ello sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado por los artículos 39 CE (protección a la familia y a la infancia), 149.1.1 CE (igualdad de todos los españoles) y 149.1.3 (relaciones internacionales).

En el análisis de la situación, el MSSI ha detectado que se producen disfunciones e ineficiencias en los siguientes ámbitos de actuación: Planificación conjunta en las políticas de violencia de género, IMSERSO, centros de vacunación internacional, autorización de servicio sanitario de los servicios de prevención de riesgos laborales, agencias de evaluación de tecnologías y prestaciones del SNS, observatorios en las áreas sectoriales del Ministerio, y órganos colegiados.

Propuestas

Planificación conjunta en las políticas de violencia de género

Las competencias relativas a la lucha contra la violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer se encuentran distribuidas en diferentes niveles territoriales (Estatal, autonómico y local) e institucionales, por lo que es necesario **implementar mecanismos de planificación y actuación conjunta así como la puesta en red de los recursos y servicios.**

La planificación conjunta en este ámbito permitirá una mejor definición de las funciones y de los métodos de trabajo de las diferentes unidades y recursos que intervienen en las situaciones de violencia de género, teniéndose en cuenta especialmente a las Oficinas de Asistencia a las Víctimas (competencia del Ministerio de Justicia) y potenciar los instrumentos de coordinación en el seno de la AGE, mediante la aprobación de una nueva Instrucción que regule con mayor claridad y racionalidad las funciones de las Unidades. Todo ello dentro del marco de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra las mujeres 2013-2016.

Con este mismo fin, y para dar una respuesta personalizada a las víctimas de la violencia de género, se ha consensuado con las CC.AA. **una propuesta común que abarca la coordinación institucional (identificar en cada Comunidad Autónoma todas las administraciones que intervienen en situaciones de violencia de género); la elaboración de un mapa de recursos y servicios para la atención a las víctimas, lo que posibilitará la identificación de duplicidades y, en su caso, necesidades; la elaboración de planes de actuación individualizados; el establecimiento de sistemas de información compartidos y, por último, el avance hacia la ventanilla única a nivel autonómico.**

La CORA propone que todo este proceso sea asumido por parte de la Comisión Interministerial de Igualdad de los asuntos de Violencia de Género al objeto de aprovechar las estructuras existentes y lograr una mejor coordinación de los distintos Departamentos Ministeriales en materia de igualdad de hombres y mujeres.

Centros de Vacunación Internacional (CVI)

La AGE dispone de 29 CVI propios (que dispensan sólo 4 vacunas) y existen otros 47 dependientes de las CC.AA. con encomiendas de gestión y 8 más con autorizaciones provisionales (que disponen de todas

las del calendario sistemático de vacunación y profilaxis antipalúdica, dando una mejor atención al viajero). Para facilitar el acceso a esta prestación al ciudadano, ampliando el número de centros de vacunación internacional en los que tienen a disposición este servicio y por tanto evitando las demoras en los momentos de máxima afluencia (periodo estival), s**e propone atribuir a las CC.AA. que lo soliciten la realización de las actividades de vacunación internacional en su ámbito territorial, mediante encomiendas de gestión.**

Agencias de Evaluación de Tecnologías y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud (SNS)

Las Consejerías de Salud de determinadas CC.AA., siguiendo el modelo estatal, han desarrollado organismos públicos sobre información de medicamentos, que operan en sus respectivos ámbitos territoriales con funciones idénticas a las del Estado, así como Agencias de Evaluación de Tecnología Sanitaria (AETS). Aunque su actuación en la evaluación de los medicamentos es limitada, sí realizan informes técnicos de evaluación. Existen Agencias de Medicamentos en el Instituto de Salud Carlos III (nacional) y en las CC.AA. de Madrid, Cataluña, Canarias, Galicia, Andalucía y País Vasco.

La CORA propone dotar al Consejo de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud de la regulación necesaria para la efectividad de la misma, mediante la utilización en común de estructuras existentes de forma más eficiente y asegurar la necesaria transparencia y equidad en los procesos de evaluación de tecnologías sanitarias.

Autorización de servicio sanitario de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales

El Servicio de Prevención de riesgos laborales de las empresas es acreditado por la AGE, mientras que los correspondientes servicios sanitarios en el ámbito de la medicina del trabajo deben ser autorizados por las CC.AA. La existencia de diferentes criterios y normas autonómicas supone disfunciones en **la acreditación de los servicios de prevención, con el establecimiento de requisitos superiores a los del Estado. Por este motivo, se propone la unificación de criterios en la acreditación de dichos servicios y en la autorización de servicios de medicina del trabajo, mediante la incorporación de una regulación en tal sentido dentro del proyecto de Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.**

IMSERSO

Las competencias del IMSERSO están transferidas a las CC.AA. sobre la base de lo establecido en el artículo 148.1.20 de la CE y en sus Estatutos de Autonomía.

El IMSERSO tiene competencia en materia de servicios sociales cuando regula las condiciones básicas de los derechos y de los deberes de los ciudadanos en todo el territorio, de conformidad con el artículo 149.1.1 CE, (dependencia, Centros de Referencia Estatal, valoración de la discapacidad, prestaciones LISMI) o cuando asume competencias en materia de Seguridad Social, de conformidad con el artículo 41 (pensiones no contributivas, turismo y termalismo social).

Se propone la delegación de competencias a Ceuta y Melilla en materia de servicios sociales básicos de ayuda a domicilio, tele asistencia, así como subvenciones y dependencia. De esta forma el Estado mantendrá la titularidad de las mismas, pero se mejoraría y simplificaría el acceso de la ciudadanía a los servicios sociales, al ser gestionados directamente por dichas ciudades. Se implantará la ventanilla única en este ámbito.

Por otro lado, al objeto de lograr una mayor eficiencia en los programas de turismo y termalismo social que desarrollan el Estado y las CC.AA.**, se propondrá a las CC.AA. que se incorporen a los Programas de Turismo y Termalismo Social del IMSERSO para ampliar la oferta de plazas en determinados destinos e incrementar el número de beneficiarios de la correspondiente Comunidad.**

Con el fin de garantizar la igualdad efectiva en el acceso a los servicios sociales gestionados por las distintas administraciones públicas, **el IMSERSO tendrá la condición de entidad de referencia nacional de**

evaluación de los servicios sociales. Esta medida implicará numerosas mejoras como la realización de un informe anual de evaluación de políticas sociales y programas en todo el territorio, el acuerdo criterios comunes para garantizar la calidad de los servicios en todo el territorio nacional, así como el establecimiento de indicadores de referencia en todo el territorio.

En relación con la financiación de la Dependencia**, el Ministerio determinará el coste del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y se definirán las aportaciones de las Administraciones Públicas y beneficiarios para su financiación. Para ello se van a establecer unos indicadores de referencia que determinarán dicho coste y eliminarán posibles duplicidades en la financiación.**

Observatorios de la infancia, juventud, salud e igualdad

En todo el ámbito competencial del MSSI existen múltiples organismos de coordinación, a nivel ministerial, con las CC.AA. y con el sector asociativo, así como un gran número de observatorios, que vienen determinados por su normativa específica.

El Ministerio está llevando a cabo un estudio de racionalización tanto de los órganos de coordinación como de los Observatorios en materia de Salud, Igualdad, Juventud y Familia, Infancia y Discapacidad al objeto de realizar propuestas de unificación o supresión. En todo caso, la CORA considera necesaria la **fusión de los Observatorios del Sistema Nacional de Salud, de Salud de la Mujer, de Salud y Cambio Climático y para la prevención del tabaquismo, en un único órgano que se denominará «Observatorio Común del Sistema Nacional de Salud».**

En relación con los Observatorios de la Infancia, se va a proponer a las CC.AA. la integración de los observatorios autonómicos de Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña, Galicia y País Vasco. Sus funciones serían asumidas por el Observatorio Público de la Infancia dependiente de la Dirección General de Servicios para la Familia, y la Infancia.

Por lo que se refiere a los Observatorios de la Juventud, se propone la supresión de los Observatorios de las CC.AA. de Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Murcia, Navarra y País Vasco, en cuanto que el Observatorio del INJUVE realiza ya estudios similares a nivel nacional.

Órganos colegiados

De acuerdo con los principios de austeridad y racionalización de estructuras, junto con los de eficacia y servicio efectivo a los ciudadanos, **se propone la supresión del Consejo Rector del Instituto de la Mujer al objeto de simplificar la organización administrativa del mismo.** La Ley orgánica 3/2007, crea la Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres, por lo que las funciones de coordinación del Consejo Rector están siendo ya ejercidas por ésta.

Por otro lado, **se propone la supresión de la Comisión Interministerial para el estudio de los asuntos con trascendencia presupuestaria para el equilibrio financiero del SNS o implicaciones económicas significativas**, al estar duplicadas sus funciones con las desempeñadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA., la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos.

V

V. SUBCOMISIÓN DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

1. INTRODUCCIÓN. SITUACIÓN ACTUAL GENERAL

A. CONCEPTO DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El proceso de simplificación administrativa y de reducción de trabas burocráticas tiene por objeto medir los costes administrativos e identificar y reducir las cargas administrativas.

De acuerdo con el Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar de la OCDE –«OCDE International SCM Manual», (http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf)–, se entiende por **«costes administrativos»** los costes habidos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. El término «información» ha de interpretarse en el sentido más amplio posible.

La información que ha de prestarse a la Administración puede ser de dos tipos: a) información que las empresas recopilarían aun cuando no lo exigiera la legislación, y b) información que no se recogería de no existir disposiciones legislativas al efecto. Los costes asociados a esta última se conocen como **«cargas administrativas»**.

Algunas cargas administrativas son necesarias si están exigidas por el interés general o quieren alcanzar los objetivos subyacentes de la legislación, por ejemplo cuando la información es necesaria para garantizar la transparencia de los mercados. Pero hay también numerosos casos en los que es posible racionalizar y reducir las cargas sin poner en cuestión los intereses generales o los objetivos subyacentes. Estas últimas cargas son a todas luces innecesarias.

B. SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA EN EL PERÍODO 2005-2011

La simplificación administrativa y la reducción de trabas burocráticas **constituyen un objetivo del Gobierno** como, en general, de todos los Gobiernos de nuestro entorno.

Constituye, además, un objetivo de la UE. En noviembre de 2006, la Comisión Europea en el marco de su estrategia de crecimiento y empleo y dentro de la iniciativa «Legislar Mejor», propuso poner en marcha un ambicioso programa de acción destinado a reducir la carga administrativa que imponía la reglamentación en vigor en la UE. En general, de acuerdo con organismos financieros y distintos estudios internacionales, se estima que el importe de esta carga se situaba en torno al 3,5 % del PIB de la UE.

En el marco de dicho Programa de Acción, la Comisión propuso que el **Consejo Europeo de primavera de 2007 cuantificara en un 25% el objetivo de reducción** que deberían alcanzar conjuntamente la Unión Europea y los Estados miembros a más tardar en 2012. El Gobierno español se adhirió a dicho objetivo, **comprometiéndose a alcanzar un 30% de reducción**, lo que en términos del PIB español suponía un ahorro para ciudadanos y empresas de 15.000 millones de euros para dicho año 2012.

Para lograr el objetivo de reducción, a partir de 2007, se adoptaron diversas medidas de simplificación administrativa, ordenadas en torno a tres «ejes» básicos de actuación:

— Impulso **a la Administración Electrónica y a la sustitución de los medios administrativos tradicionales** por medios electrónicos con aprobación de una legislación específica, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP) y su normativa de desarrollo.
— Puesta en marcha de un **plan sistemático de reducción de trabas burocráticas**, basado a su vez en:

- Autoevaluación por parte de los distintos Departamentos y órganos de la AGE de sus **procedimientos y procesos de actuación y generación de las correspondientes propuestas de simplificación**, que serían recogidas

y puestas en vigor a través de sucesivos Acuerdos de Consejo de Ministros (ACM). Entre 2007 y 2011 se aprobaron seis ACM de reducción de cargas más un ACM de medidas de simplificación documental.

- Implantación de un **proceso continuo de detección de cargas administrativas superfluas o inútiles a escala de todas las AA.PP.** mediante la suscripción de convenios de colaboración entre la AGE y las distintas CC.AA. y entre la AGE y actores del sector privado (CEOE-CEPYME y Consejo General de Cámaras de Comercio). En el ámbito de la AGE, las cargas administrativas así detectadas fueron recogidas y abordadas a través de los ACM señalados en el apartado anterior.
- Implantación del **análisis de impacto en los proyectos normativos del Gobierno y los Departamentos de la AGE**. Esta medida se puso en práctica mediante la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, y su Guía Metodológica.

Para medir los ahorros generados para empresas y ciudadanos por estas medidas y con vistas al objetivo de reducción comprometido con la UE, se adoptó una metodología –incluida en el Anexo V de la Guía Metodológica del Real Decreto 1083/2009–, el **Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y de su Reducción**, que se validó por un informe de consultoría y por los actores del sector privado y fue consensuado con todos los Departamentos de la AGE y las CC.AA.

El Método Simplificado (MS) se basa en el Modelo de Cálculo de los Costes Administrativos Netos de la UE, contenido en la Comunicación de la Comisión titulada «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo» y adoptada el 16 de marzo de 2005, que, a su vez, estaba inspirado en el Modelo Internacional de Costes Estándar usado por la OCDE *(OCDE International Standard Cost Model)*.

El MS contiene un catálogo de las actuaciones de empresas y ciudadanos ante las AA.PP. –presentación de solicitudes, presentación de copias compulsadas, etc.– y de distintos procesos de simplificación administrativa –renovación automática de autorizaciones y licencias, reducción de plazos de respuesta, etc.– a los que asocia un coste expresado en euros. Así, por ejemplo, la presentación presencial de una solicitud ante las AA.PP. supone 80 euros de coste para empresas y ciudadanos, mientras que la presentación electrónica de la misma solicitud supone un coste de tan sólo 5 euros. Fácilmente se comprende que, en el caso de que la Administración admita una presentación electrónica en lugar de una presentación presencial, se calcula para la empresa o el ciudadano solicitante un ahorro de 75 euros.

La multiplicación de los ahorros unitarios conseguidos en cada caso por el conjunto de los trámites o actuaciones afectados por la simplificación o por la población destinataria de los mismos, permite calcular el monto del ahorro globalizado.

Aplicando el MS para valorar las **distintas medidas de simplificación adoptadas desde 2007 a efectos del cumplimiento del objetivo europeo de reducción**, los resultados alcanzados a fines de 2011 suponían un ahorro para ciudadanos y empresas de **menos de 10.000 millones de euros**, lejos de los 15.000 millones que era preciso alcanzar a fines de 2012.

C. VALORACIÓN

Si bien la puesta en práctica por el Gobierno de una línea de acción en materia de reducción de cargas administrativas ha de estimarse positiva, la **valoración que puede hacerse respecto de la situación reflejada en el epígrafe anterior es desfavorable** por las razones que se exponen a continuación:

- **Dificultades para la consecución del objetivo europeo de reducción.**

  Como queda dicho, el monto del ahorro de cargas administrativas producido por las medidas puestas en práctica por el Gobierno era a fines de 2011 de menos de 10.000 millones de euros, **lo que comprometía la consecución del objetivo de reducción previsto**.

Por otra parte, **no se realizó un esfuerzo para extender la medición de ahorros** a otros ámbitos distintos de los afectados por los ACM ni se **desarrollaron o emplearon las adecuadas herramientas informáticas.**

- **Desconexión del proceso de simplificación administrativa y el impulso de la Administración Electrónica.**

Por otra parte, si bien en la etapa anterior se realizó un importante **desarrollo normativo de la LAECSP** y se pusieron en marcha **distintas infraestructuras y servicios de Administración Electrónica**, como el Sistema de Aplicaciones y Redes de las Administraciones Públicas (Red SARA de Comunicaciones), la Plataforma de Firma Electrónica @FIRMA, el Portal Electrónico de la Red 060 de Atención al Ciudadano, la Plataforma Electrónica de Intermediación de Datos, el Registro Electrónico de Apoderamientos, etc., se produjo, especialmente a nivel de programación y planificación, una **falta de integración de estas herramientas de Administración Electrónica con las medidas implementadas en materia de simplificación administrativa.**
Así, la falta de visión global supuso en la práctica una limitación del uso de la Administración Electrónica como instrumento de simplificación administrativa y una configuración de ambos ámbitos de actuación como realidades separadas, cuando es un hecho evidente que las tecnologías de la información (TI) y su empleo por las AA.PP. constituyen actualmente, y han constituido desde su aparición, la herramienta más eficaz en manos de éstas para simplificar sus procesos y trámites, al tiempo que rediseñar todo su sistema procedimental.
Es evidente que muchas de las medidas de simplificación adoptadas en los ACM de reducción de cargas se basaban en el empleo de las TI y en la sustitución de medios convencionales de gestión por medios electrónicos, pero se trataba de **propuestas específicas, realizadas con una óptica vertical o departamental, no estando integradas en una panorámica o planificación conjunta y horizontal de todas las AA.PP.**

- **Visión limitada de la simplificación administrativa.**

El último motivo que puede justificar un juicio desfavorable sobre la situación del proceso de simplificación administrativa implementado a fines de 2011 es su **orientación excesivamente «burocrática».**
En efecto, el enfoque del proceso estaba excesivamente limitado al ámbito de las Administraciones Públicas y a la legislación administrativa vigente, utilizando para reducir o simplificar las trabas burocráticas detectadas la lógica propia del procedimiento y las estructuras administrativas clásicas, **sin tener en cuenta las posibilidades ofrecidas por las TI** ni realizar una auténtica «**reingeniería» o «rediseño» de las estructuras y procesos**.
Por otro lado, pese al mantenimiento de contactos y vías de colaboración con el sector empresarial privado y a que todo el proceso estaba formalmente orientado a la dinamización de la economía y al aumento de productividad de las empresas, las medidas de reducción de cargas definitivamente implementadas **no avanzaron todo lo posible en materia de flexibilización y de sustitución de intervenciones administrativas de carácter regulatorio.**

D. MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE 2012 Y NECESIDAD DE NUEVOS OBJETIVOS DE SIMPLIFICACIÓN

- **Objetivo europeo de reducción.**

A lo largo de 2012, y antes de la fecha límite de 31 de diciembre, **las AA.PP. han conseguido alcanzar el objetivo de reducción del 30 por 100**, habiéndose logrado **para ciudadanos y empre-**

sas un ahorro de más de 18.000 millones de euros en concepto de eliminación o reducción de las cargas administrativas soportadas en sus relaciones con la Administración.
Si se tiene en cuenta que **a principios de 2012 el ahorro contabilizado era de menos de 10.000 millones de euros**, puede juzgarse el esfuerzo realizado en este ámbito en el primer año de la actual legislatura.
Se ha llevado a cabo una **intensificación del proceso de medición de ahorros e introducción de mejoras en el mismo.** Hasta el momento presente, la medición realizada estaba prácticamente circunscrita a las medidas de reducción previstas en los correspondientes ACM, con olvido de las **estadísticas de uso de los servicios electrónicos** proporcionadas por los distintos Observatorios de Administración Electrónica de las Administraciones Públicas, de los estudios realizados por el Consejo Superior de Administración Electrónica y de los **análisis de impacto en materia de reducción de cargas** de los proyectos normativos tramitados por la AGE. A lo largo de 2012 se han realizado estudios en este sentido que han permitido completar las métricas utilizadas.
Paralelamente, a lo largo de 2012, se han **mejorado las herramientas informáticas** usadas en la medición.

- **Integración con la Administración Electrónica.**

La desaparición del antiguo Ministerio de Política Territorial y Administración Pública y la creación del nuevo MINHAP y, especialmente, la estructura orgánica dada a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas por el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MINHAP, ha refundido las dos antiguas Direcciones Generales de Organización y Procedimientos y de Impulso de la Administración Electrónica de la extinta Secretaría de Estado de Función Pública en una sola, la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica.
Este cambio organizativo ha permitido **superar la desconexión existente entre los ámbitos de actuación de la AGE en materia de procedimientos y en materia de Administración Electrónica**, al tiempo que ha permitido reorientar estratégicamente el proceso de simplificación administrativa hacia una integración completa con los principios y técnicas de Administración electrónica.
Esta reorientación supone un nuevo enfoque, más realista, del proceso de simplificación administrativa, que permitirá **identificar nuevos mecanismos o procedimientos de reducción de trabas mediante el uso de plataformas electrónicas** (Sistema de Intercambio de Registros, Notificaciones Electrónicas Seguras, Plataforma Electrónica de Intermediación de Datos, Punto General de Entrada de Factura Electrónica, etc.) a escala de todas las AA.PP. y avanzar en el objetivo de **integrar normativamente la regulación de la tramitación electrónica con la del procedimiento administrativo común.**

- **Superación del enfoque burocrático y conexión con la política económica.**

En el ámbito de la política económica del Gobierno, dirigida a la dinamización de la economía, la creación de empleo y el fomento de la competitividad, se han adoptado, durante 2012 y los primeros meses de 2013, diferentes iniciativas normativas con una incidencia muy significativa en el ámbito de la reducción de cargas.
En este sentido, hay que señalar, primeramente, la **publicación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios**, que, **ha eliminado la autorización o licencia municipal previa** para establecimientos comerciales y otros que se detallan en el texto con una superficie de hasta 300 metros cuadrados, umbral que el Anteproyecto de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización prevé ampliar.

La flexibilización se extiende **también a todas las obras ligadas al acondicionamiento de estos locales que no requieran de la redacción de un proyecto de obra**. De esta manera, se puede iniciar tanto la ejecución de obras e instalaciones como el ejercicio de la actividad comercial y de servicios con la **presentación de una declaración responsable o comunicación previa**, en la que el empresario manifiesta cumplir los requisitos exigidos por la normativa vigente y disponer de los documentos que se exijan.
Así mismo conviene referirse a la futura **Ley de Garantía de la Unidad de Mercado,** que, en la medida en que otorga **validez general a las licencias concedidas a los operadores económicos** en cualquier área del territorio, permitirá simplificar los procedimientos y aligerar las trabas burocráticas soportadas por éstos. También hay que destacar que el citado Anteproyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización incluirá muevas medidas de flexibilización de los **procedimientos administrativos dirigidos a la creación, liquidación o traslado de empresas** Además, implanta, por primera vez en España, una **cláusula «one-in-one-out»**, de forma que cada carga administrativa introducida deberá compensarse con, al menos, la eliminación de una carga de coste equivalente. Por último, recoge distintas medidas de reducción de cargas en relación con los servicios estatales de estadística o la prevención de riesgos laborales, entre otros.
Todas estas iniciativas normativas, en la medida en que determinan la supresión de una actividad autorizadora de las AA.PP. o la simplificación máxima de procedimientos que afectan a un número considerable de empresas y emprendedores, suponen un **impulso considerable al proceso de reducción de trabas burocráticas** en nuestro país, y, lo que es más importante, determinan la aparición de nuevos objetivos y ámbitos de acción para el proceso de simplificación administrativa.

- **Nueva política de atención al ciudadano.**

Un resultado adicional de la nueva estructura orgánica de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la consiguiente creación de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, ha sido la **integración en un único Centro** de las competencias en materia de **simplificación administrativa y reducción de cargas, así como en materia de atención al ciudadano (Red 060).**
Ello ha permitido conectar ambas políticas o líneas de acción y ha puesto de manifiesto la existencia de un **nuevo ámbito para la simplificación administrativa**. De esta manera se ha abierto la posibilidad de que las técnicas y herramientas propias de ésta (supresión de trámites, unificación de puntos de entrada, empleo de la Administración) se dirijan a la atención a los ciudadanos en general y a colectivos de éstos con especiales demandas o necesidades.

2. MÉTODO DE TRABAJO

La **Subcomisión de Simplificación Administrativa (SCSA)** aprobó un plan de trabajo coherente con el señalado para los trabajos de la CORA, que comprendía las siguientes fases:

A. REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN RELATIVA A LOS PROYECTOS, PROGRAMAS Y ACTUACIONES DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA IMPLEMENTADOS O EN CURSO DE IMPLANTACIÓN POR LOS DISTINTOS DEPARTAMENTOS DE LA AGE

Esta fase debía completarse antes del **1 de enero de 2013.**
Como método para su realización, la SCSA acordó **recurrir directamente a los distintos Departamentos y Organismos de la AGE,** remitiéndoles una ficha normalizada que debían completar por cada uno de los proyectos de simplificación administrativa que tuvieran previsto implementar a corto o medio plazo o estuvieran en proceso de implementación.

Esta metodología fue acordada de forma unánime por la Subcomisión tras haber considerado otras posibles alternativas, especialmente el uso de los **repositorios de información contenidos en los sistemas de información SIA (Sistema de Información Administrativa), desarrollado por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, y SIENA (Sistema de Identificación y Evaluación de la Normativa Afectada por la «Directiva de Servicios»**, Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006), desarrollado por el MINECO.

Las razones que motivaron dicho acuerdo fueron fundamentalmente dos: a) el volumen y la complejidad de la información obrante en ambos repositorios (únicamente en SIA se encuentran recogidos más de 2.000 procedimientos y servicios administrativos), que dificultarían la disponibilidad de información útil y usable en los plazos perentorios marcados por la CORA, y b) lo aconsejable de trabajar con proyectos de simplificación de trabas ya «preseleccionados» y valorados por los actuales equipos ministeriales para garantizar su impacto en la ciudadanía y la empresa y su eficacia en el aumento de la competitividad, la generación de riqueza y el crecimiento económico.

B. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN

Esta fase debía concluir antes de **15 de abril de 2013.**
La metodología adoptada para la valoración de los proyectos fue la siguiente:

— Completar la información contenida en la ficha normalizada con una serie **de entrevistas con los interlocutores designados por las Subsecretarías** de cada Departamento u Organismo y de **encuestas a cumplimentar por los responsables inmediatos de los proyectos** dentro de cada uno de dichos Departamentos u Organismos. Dichas entrevistas y encuestas se basaban en el **análisis de cargas administrativas según la Guía Metodológica del Real Decreto 1083/2009,** regulador de la memoria del análisis de impacto normativo.
— Analizar las **sugerencias de los ciudadanos** recogidas en el Buzón de la CORA.
— Realizar una valoración de los proyectos en **tres categorías –A, B y C–, por importancia descendente y en base a los siguientes factores, valorados en su conjunto:**

- Su **grado de «horizontalidad»,** sin olvidar que todos ellos –salvo los de la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, que tiene competencias «transversales»–, son esencialmente proyectos «verticales» o «específicos» de cada Departamento. En este sentido, se trataría de dar prioridad a los proyectos más conectados con intereses de tipo general frente a los dirigidos al ámbito «doméstico» del Departamento u Organismo.
- La **participación de más de una Administración Pública,** sin olvidar tampoco que todos ellos corresponden a la AGE. Se trataría de dar prioridad a los proyectos que requieren, implican o movilizan la colaboración entre diversos Departamentos u organismos de la AGE o entre ésta y las Administraciones Territoriales.
- Su **mayor o menor proyección al ciudadano,** dando prioridad a los proyectos dirigidos a ciudadanos, empresas, emprendedores y tercer sector frente a los dirigidos al ámbito interno de la Administración y, dentro de aquéllos, a los que tengan un mayor número de beneficiarios.
- El **monto del ahorro generado** por el proyecto para ciudadanos, empresas, emprendedores y tercer sector y del ahorro de costes que, en su caso, supone para las AA.PP.
- Los **costes de implantación** del proyecto.
- El **calendario de implantación**, priorizando los proyectos de plazo más breve de implantación frente a los que requerían un largo plazo de tiempo para estar operativos.

C. FORMULACIÓN DE PROPUESTAS Y REDACCIÓN DEL INFORME FINAL

En esta fase, la SCSA debía redactar un documento final describiendo los proyectos de simplificación de trabas burocráticas seleccionados, las razones de la selección y las propuestas que, a su criterio, debería incorporar el documento de la CORA.

Así mismo, la SCSA debía también **documentar los proyectos seleccionados** a través de una **ficha** y una **memoria explicativa** ajustadas a los modelos aprobados por la CORA en Pleno para su uso por las cuatro Subcomisiones.

La fase debía completarse **antes del 30 de abril de 2013** para posibilitar el estudio de las propuestas por el Pleno de la CORA y su integración en el documento final.

Cumplida la primera fase de los trabajos, y tras ampliar al 15 de enero el plazo de respuesta, la SCSA obtuvo información acerca de **más de 400 proyectos de simplificación administrativa de los Departamentos y Organismos de la AGE**, tanto de Servicios Centrales como Periféricos (Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones Insulares).

A partir de dicha información, y dentro de la 2.ª fase del plan de trabajo –análisis y valoración–, se realizaron las encuestas necesarias para completar, aclarar o sistematizar los datos recogidos, y se adoptaron los **siguientes acuerdos:**

- Desglosar los **proyectos remitidos por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y las Delegaciones Insulares**, y remitirlos a la Dirección General de Coordinación con la Administración Periférica del Estado (DGCAPE) de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- **Desglosar los proyectos** que, a juicio de la Subcomisión, **pertenecían al ámbito de alguna otra Subcomisión de la CORA y deberían ser estudiados por ésta** y remitirlos a la Subcomisión correspondiente.
- **Valorar como proyectos A, B y C los proyectos restantes.** A este efecto, se realizó una primera valoración por cada miembro de la Subcomisión respecto de los proyectos de su Departamento y de los Departamentos asignados, y una segunda valoración en conjunto por la totalidad de la Subcomisión.

Realizadas las dos valoraciones, la Subcomisión obtuvo la siguiente clasificación de proyectos: **60 proyectos A, 133 proyectos B y 5 proyectos C.**

Dado que entre los proyectos A existía una cierta disparidad en cuanto al grado de «horizontalidad», el impacto ciudadano y otros factores, se comprobó que aún podía hacerse una selección más afinada y agrupar una serie de proyectos más relevantes que los demás. Así, se realizó una **diferenciación entre proyectos A y proyectos AA, obteniéndose una clasificación definitiva de 42 proyectos AA.**

Por unanimidad, y atendiendo a su relevancia, se acordó proponer al Pleno de la CORA la **puesta en marcha a corto y medio plazo de la totalidad de los proyectos AA,** y dejar la implementación de los restantes para un momento posterior o a criterio de los Departamentos y Organismos promotores.

Acto seguido, y dentro de la última fase del plan de trabajo, la Presidencia de la Subcomisión procedió a **elaborar y a someter al Pleno de la Comisión el documento final** que recoge los antecedentes y la evolución de los procesos de simplificación iniciados en la AGE hasta el momento de constitución de la CORA, una síntesis de los trabajos realizados por la SCSA, las propuestas formuladas por ésta, con un estudio de cada una de ellas, con el diagnóstico de la situación precedente y de su situación tras la implantación de las medidas, así como las conclusiones obtenidas.

A continuación, se realiza una **descripción sintética de las medidas recogidas en el documento final,** agrupadas en cinco epígrafes: **área general;** área de **grandes proyectos de simplificación**; área de **Administración Electrónica;** área de **apoyo a la empresa y dinamización de la economía** y área de **atención al ciudadano.**

Al final, se contiene una referencia al **Acuerdo de Reducción de Cargas adoptado por el Consejo de Ministros en la sesión en que tomó conocimiento del informe de la CORA.**

3. PROPUESTAS DE CARÁCTER GENERAL

- **Propuestas: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Integración procedimiento administrativo convencional y procedimiento administrativo electrónico.

Una de las medidas generales de este informe se refiere a la **reforma de la normativa administrativa**, consistente en la elaboración de dos disposiciones: la reguladora del régimen jurídico de las AA.PP. y la reguladora del procedimiento administrativo.

En este último ámbito, se enmarca este proyecto de integración del procedimiento administrativo convencional y del procedimiento administrativo electrónico.

Actualmente el procedimiento administrativo está regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Esta Ley, aplicable a todas las AA.PP., es, en lo esencial, heredera de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y, como tal, tributaria de una visión exclusivamente jurídico-garantista de los procesos administrativos.

Por su parte, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), también aplicable a todas las AA.PP., introdujo en el procedimiento administrativo una serie de disposiciones sobre Administración Electrónica, que propician el empleo de medios electrónicos en los trámites y procesos administrativo, pero no las integró con las disposiciones propias de la LRJAPPAC.

La **falta de integración de la LRJAPPAC y la LAECSP** se traduce en la práctica en una superposición de regímenes jurídicos que, por un lado, puede producir **confusión e inseguridad jurídicas** y, por otro, **dificulta la aplicación de los medios de Administración Electrónica**. Ello es especialmente patente en cuestiones tan trascendentales para el procedimiento administrativo como la acreditación de la identidad de los participantes (firma y certificados electrónicos), su iniciación (validez de los registros electrónicos), la documentación de los mismos (validez de las transmisiones de datos frente a los documentos soporte) o su terminación (notificaciones electrónicas y su obligatoriedad).

Por ello, como contenido propio de la futura reforma de la normativa administrativa, **se plantea la integración en la futura norma reguladora del procedimiento administrativo de la normativa propia del procedimiento administrativo tradicional con la reguladora de los trámites de Administración Electrónica**.

Elaboración de un manual de reducción de cargas administrativas y mejora regulatoria para la AGE.

En la actualidad, no existe un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE. Únicamente se han publicado algunos documentos de carácter divulgativo en el marco del Plan de Reducción de Cargas iniciado a partir de 2007 y la Guía Metodológica para el Análisis del Impacto Normativo aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, conforme las disposiciones del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Es cierto que la Guía Metodológica contiene algunos principios metodológicos para la identificación y medición de cargas a través del Modelo de Costes Estándar Simplificado, pero está dirigida en exclusiva a la elaboración de Memorias de Impacto Normativo y adolece de falta de visión general. Además, no tiene en cuenta las nuevas medidas liberalizadoras adoptadas a partir de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (sustitución de intervenciones autorizatorias por declaraciones responsables y comunicaciones previas) ni tampoco contiene previsiones acerca de la medición de tiempos «reales» de tramitación de los procedimientos administrativos.

En algunas Comunidades Autónomas sí se han elaborado manuales de reducción de trabas burocráticas.

Esta situación, por un lado, dificulta la puesta en marcha de nuevos procesos de reducción de cargas administrativas redundantes e innecesarias en todos los Departamentos y Organismos de la AGE, al tiempo que limita su corrección y adecuación técnica.

Por otro lado, no se han desarrollado herramientas eficaces de cálculo de los tiempos de tramitación de los procedimientos, lo cual impide la adopción o implantación de técnicas de mejora del rendimiento de los servicios administrativos y la efectiva reducción de los tiempos actuales de tramitación, con el consiguiente beneficio para el ciudadano.

Desde este punto de vista, hay que tener en cuenta que **la medición de tiempos es un contenido de carácter esencial**. Hasta el momento presente, en el ámbito de la actividad prestacional de la Administración, se ha cargado el acento en la calidad de servicio, con cierto olvido de los aspectos de regulación y control, en los que la variable relevante es el tiempo de tramitación de los procedimientos.

En este sentido, se considera necesario elaborar un **Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE**, al que deba ajustarse cada Ministerio para presentar proyectos de reducción de cargas administrativas, con especial incidencia en la medición de los tiempos de tramitación de los procedimientos. En la primera medida de carácter general del presente informe se prevé la implantación de sistemas de medición de la productividad y eficiencia que, entre otras variables, permita medir el tiempo real y óptimo de tramitación de los expedientes. Es esta última metodología la que se incorporará al Manual.

El Manual contendrá como mínimo: a) Una metodología común para todos los Departamentos y Organismos de la AGE a la hora de identificar las cargas administrativas (documentos de los que se puede prescindir para que los interesados inicien o tramiten un procedimiento; posibilidad de exigir la documentación sólo al adjudicatario o beneficiario final y no a todos los interesados; firma electrónica reconocida según principios de proporcionalidad...) y b) Una metodología de **medición de tiempos que permita estimar el tiempo «razonable»** –no simplemente el legal– **de terminación de un procedimiento** en función de los trámites a realizar, el tiempo que debería emplear la Administración en cada uno de ellos, los medios humanos y materiales disponibles en la unidad responsable de su tramitación y el número de expedientes en curso.

A partir de la metodología del Manual, **junto al tiempo de tramitación «legal» del procedimiento, se publicaría el tiempo medio de resolución «real»,** que estarían disponibles para los ciudadanos en el Portal 060 y en las páginas Web de cada Departamento u Organismo de la AGE, así como en las correspondientes sedes electrónicas. Esto se hará gradualmente, empezando por los expedientes que permitan una rápida medición y tengan una mayor incidencia en los administrados. De este modo, además de incrementar la transparencia de la acción administrativa, **podrán optimizarse los medios y recursos** destinados por cada Organismo a cada uno de sus procedimientos, acelerar la tramitación administrativa, **evaluar de una manera más eficiente la productividad** y el desempeño de los empleados públicos, con la consiguiente repercusión en las retribuciones por este concepto, y tener conocimiento a través de su publicación de las «buenas prácticas» y «casos de éxito» de otros organismos paralelos.

4. GRANDES PROYECTOS DE SIMPLIFICACIÓN

A. PROCEDIMIENTOS MEDIOAMBIENTALES

- **Propuestas: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.**

Por razones estructurales, existe en España un elevado número de sectores empresariales cuya actividad se ve afectada por la legislación medioambiental. Por otra parte, la necesaria protección del medioambiente y la importancia y multiplicidad de los intereses sociales involucrados en la misma, inci-

den en la complejidad de dicha legislación, en gran medida internacional, así como en el volumen de la carga burocrática que genera.

Se trata de una materia necesitada de simplificación, incluso con entidad separada. Conviene tener presente, además, que el alcance de las medidas que se adopten en este terreno es muy significativo por afectar tanto a la AGE como al resto de las AA.PP. y vincularse estrechamente con el principio de unidad de mercado.

Las medidas propuestas por la Subcomisión consisten en:

Simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la gestión del dominio público hidráulico.

El proyecto persigue, esencialmente, implantar la figura de la **declaración responsable** en todos aquellos procedimientos en los que sea posible (autorizaciones de escasa entidad en dominio público hidráulico, autorizaciones de vertido de viviendas aisladas), simplificar la estructura actual de los órganos colegiados competentes en la materia y propiciar al máximo la utilización de las TI en los correspondientes procesos administrativos (sede electrónica, tramitación telemática).

Simplificación y reducción de cargas en procedimientos relacionados con la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

El objetivo básico de la propuesta es conseguir una delimitación precisa de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre (DPMT), garantizar el acceso de los deslindes de toda la costa española al Registro de la Propiedad y **conseguir la publicación en la página web del MAGRAMA de los deslindes del DPMT de toda la costa española**.

Las medidas se implementarán en el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Simplificación y reducción de cargas en los procedimientos relacionados con la Autorización Ambiental Integrada.

Las medidas contempladas van dirigidas a: a) Eliminar la obligación de los administrados de presentar durante el procedimiento, sea de otorgamiento, modificación, revisión o actualización de la autorización ambiental integrada (AAI), toda aquella documentación que ya haya sido presentada con motivo de la solicitud original; b) Acortar a nueve meses el período de tiempo para otorgar la AAI, eliminando el plazo de un mes adicional para que el organismo de cuenca emita el informe preceptivo y vinculante en materia de vertido; c) Establecer un procedimiento simplificado para las modificaciones sustanciales de la AAI, adaptándola a las nuevas circunstancias ambientales y tecnológicas; d) Suprimir el deber de renovación de la autorización, que implicaba que el titular, transcurridos ocho años desde su otorgamiento, debiera solicitar su renovación al órgano competente con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento de ese plazo, de manera que se garantizara la adecuación de sus condiciones al paso del tiempo. Ahora el órgano ambiental competente, de oficio y mediante un procedimiento simplificado, garantiza la revisión de la autorización; e) Establecer un procedimiento simplificado para que las CC.AA. realicen la actualización de las AAI a la nueva normativa europea antes del 7 de enero de 2014; f) Posibilitar que varias instalaciones ubicadas en un mismo emplazamiento geográfico, aunque estén explotadas por diferentes titulares, puedan obtener una única AAI; g) Establecer la obligación de que se publiquen por medios electrónicos las resoluciones administrativas, así como sus condiciones.

Aplicación de medidas de simplificación y reducción de cargas administrativas en materia de gestión de residuos.

El proyecto comprende las siguientes medidas: a) Supresión de obligaciones repetitivas: la presentación por parte de una empresa de una comunicación de actividades en una Comunidad Autónoma y su inscripción por parte de la misma en el registro de producción y gestión de residuos (único y compartido) evitará la presentación reiterada de comunicaciones y la inscripción en los de todas aquellas CC.AA. donde pretenda ejercer su actividad, y b) Implementación de una plataforma electrónica en la que progresivamente se irá incorporando la realización de las actividades administrativas en materia de residuos de todas las CC.AA., incluidos los traslados, y las memorias de actividades que han de presentar anualmente los gestores de residuos.

Simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos de evaluación ambiental.

Las medidas contempladas son: a) Unificación en una única norma el procedimiento de evaluación ambiental estratégica y el de evaluación de impacto ambiental, b) Simplificación de dichos procedimientos que permitirán una reducción en el plazo de tramitación de los mismos; c) Utilización de medios electrónicos para la tramitación de los procedimientos y d) Tramitación simplificada para los proyectos con menor impacto ambiental.

Las medidas están incluidas en el anteproyecto de Ley de Evaluación Ambiental, informado favorablemente en primera vuelta por el Consejo de Ministros de 19 de abril de 2013 y sometido a información pública –dicho trámite finalizó el 25 de mayo–.

Simplificación y reducción de cargas administrativas en materia de responsabilidad ambiental.

La propuesta alcanza a las siguientes medidas: a) Establecimiento de un procedimiento claro y sencillo de exigencia de responsabilidad medioambiental, en el que todos los actores implicados conozcan sus respectivas competencias, lo que redundará en una reducción de los plazos de tramitación; b) Limitación de la obligación de constituir garantía a aquellas actividades que presenten mayor riesgo de producir daños medioambientales (se reduce el número de operadores obligados a constituir garantía financiera obligatoria en un 97%); c) Determinación de la cuantía de la garantía financiera por el operador mediante el análisis de riesgos, debiendo éste presentar a la autoridad competente una declaración responsable en la que declare que en la constitución de la garantía se han cumplido todos los requisitos legales establecidos; d) Simplificación del sistema para determinar la cuantía de la garantía financiera, de manera que en la realización del análisis de riesgos medioambientales ya no se tiene que cuantificar y monetizar todos los escenarios de riesgo al utilizarse un nuevo procedimiento, y e) Supresión de la verificación del análisis de riesgos realizado por el operador.

B. PROCEDIMIENTO ADUANERO

- **Propuesta conjunta.**

Implantación de una ventanilla única para el comercio exterior.

En la actualidad, la gestión aduanera impone al operador de aduanas una serie de cargas administrativas redundantes y repetitivas, especialmente en relación con la presentación de documentación para el despacho de mercancías.

Esta situación impacta desfavorablemente en la actividad de numerosas empresas, dedicadas, además, a un sector tan esencial para la dinamización económica como es el comercio exterior.

La creación de una ventanilla única electrónica permite acortar tiempos y plazos de tramitación, unificar y refundir formularios, reducir documentación en papel relacionada con las mercancías objeto de comercio exterior, así como agilizar el despacho de mercancías evitando el doble posicionamiento de contenedores y coordinando los controles físicos de manera que se efectúen en un único momento por todos los órganos de control implicados.

La Subcomisión propone la creación de una Ventanilla Única, que permita centralizar la información remitida por los operadores económicos a las distintas autoridades relacionadas con el comercio exterior, evitando duplicidades y facilitando la tramitación administrativa, y mejore la coordinación entre las autoridades con competencias en la materia.

5. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

A. MEJORA DE LOS SERVICIOS HORIZONTALES DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

- **Propuestas: MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.**

Potenciación de la plataforma de intermediación de datos (PID) como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración.

Puesta en funcionamiento del registro electrónico de apoderamientos (REA) y potenciación de su uso por los departamentos y organismos de la AGE.

A partir de la LAECSP y su normativa de desarrollo, y con vistas a hacer efectivo el genérico derecho de los ciudadanos a acceder a los servicios públicos por vía electrónica, las AA.PP. han puesto en marcha una serie de plataformas o servicios electrónicos de carácter horizontal, destinados a soportar el despliegue de la Administración Electrónica y a hacer posible el uso de medios electrónicos en los procedimientos administrativos.

Concretamente en el ámbito de la AGE –aunque algunos de ellos son aplicables a todas las AA.PP.– se han implementado, entre otros, los siguientes servicios o plataformas:

- La **PID**, herramienta dirigida a hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de las AA.PP.
- El **Registro Electrónico de Apoderamientos (REA),** que se configura como el registro de las representaciones y apoderamientos otorgados por ciudadanos y empresas para actuar electrónicamente ante la AGE.

Estos sistemas están actualmente gestionados por la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica como titular de las competencias de la AGE en materia de impulso de la Administración Electrónica.

Si bien desde el punto de vista técnico todas estas plataformas y servicios se hallan en condiciones plenamente operativas, por distintas razones, ajenas al ámbito de las TI, se encuentran, en lo referido a su funcionamiento, muy **distantes de cumplir sus objetivos** de «horizontalidad».

Los motivos se relacionan básicamente con **su carácter voluntario**, esto es, con el hecho de que se trata de servicios a los que los Departamentos y Organismos de la AGE y del resto de las AA.PP. pueden elegir no adherirse. Adicionalmente, la voluntariedad en la adhesión ha posibilitado la existencia de servicios «verticales» paralelos en el ámbito de la AEAT y de la TGSS, que no están integrados con los de carácter general.

Al margen de las deficiencias de funcionamiento de las plataformas horizontales existentes, puede señalarse otra debilidad en la situación actual de los servicios horizontales de Administración Electrónica:

la **falta de implementación o desarrollo de otras plataformas necesarias** para el despliegue de aquélla y la efectividad de los derechos ciudadanos. En este sentido, las medidas propuestas por la Subcomisión son:

- Potenciación de la **PID** como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración.
- Puesta en funcionamiento del **Registro Electrónico de Apoderamientos (REA)** y potenciacion de su uso por todos los Departamentos y Organismos del sector público.

Extensión de la Imagen Institucional a los documentos electrónicos y ofimáticos elaborados en el ámbito de la AGE.

Actualmente, la vasta producción de documentos electrónicos y ofimáticos que se realiza en la AGE en forma de informes, hojas de cálculo o presentaciones, integra elementos de Imagen Institucional bajo criterios de libre interpretación. Se pretende, mediante la extensión de la imagen institucional a los documentos electrónicos y ofimáticos, la definitiva **homogeneización de la imagen institucional en el ámbito de la AGE, reforzando así la identidad y unicidad de la misma ante la ciudadanía y ante otras AA.PP. nacional y extranjera**.

- **Propuestas conjuntas.**

Tablón Edictal de las AA.PP.

La medida se dirige a establecer un **Tablón Edictal Único de las Administraciones Públicas** que centralizaría en un emplazamiento electrónico único –que podría hallarse en la sede electrónica del «Boletín Oficial del Estado»–. Este tablón único agruparía **todas las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la AGE.**

Debe mencionarse en este contexto que otros ministerios han presentado a la Subcomisión medidas de finalidad similar para sectores concretos de actuación administrativa que encajan en el objetivo último de esta medida (por ejemplo: el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con la creación de un tablón de edictos electrónico en los procedimientos de salvaguarda de los derechos de propiedad intelectual en Internet o la Notificación de becas y ayudas al estudio a través de la sede electrónica del Ministerio).

Impulso del sistema de subastas electrónicas: aplicación subastas del BOE - Portal de Subastas Judiciales.

La presente medida, apoyada en la aplicación de subastas de la Agencia Estatal BOE comprende: a) El uso generalizado de subastas electrónicas, tanto en el ámbito judicial como administrativo; b) El incremento de los servicios personalizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos, y c) El uso compartido de la plataforma para las subastas de la AEAT, de la Seguridad Social, en su caso, y para subastas judiciales.

B. SUSTITUCIÓN TRÁMITES CONVENCIONALES POR ELECTRÓNICOS

Pese al esfuerzo realizado en los últimos años por los Departamentos y Organismos de la AGE y, con carácter general, por ésta en cuanto al impulso de la Administración Electrónica, existen aún múltiples procesos administrativos en que subsisten trámites presenciales o «en papel» que pueden ser sustituidos por tramitaciones electrónicas.

A la espera de la futura Ley de Procedimiento Administrativo, es conveniente continuar impulsando la sustitución de trámites convencionales por electrónicos desde el punto de vista del aumento de la eficacia

y eficiencia de las AA.PP., de la mejora del servicio al ciudadano y del ahorro de costes financieros y medioambientales derivados de la supresión del «papel» en los procesos administrativos.

- **Propuestas: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.**

Generalizar la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas.

El propósito de este proyecto es facilitar a los ciudadanos la solicitud y obtención de la Tarjeta Sanitaria Europea o el Certificado Provisional Sustitutorio, evitando la necesidad de desplazarse a las oficinas del INSS, habilitando un canal electrónico que permitirá efectuar este trámite –2,7 millones de documentos al año– de forma ágil, sencilla y segura.

Cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Implantación del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del SEPE. El sistema se basa en una asignación consecutiva de citas disponibles, tanto por teléfono como por web, para trámites de información, tramitación y gestiones varias.

Informe de estar al corriente del pago de cuotas a la Seguridad Social.

Creación de un servicio telemático en la Sede Electrónica de la Seguridad Social que permita a los empresarios conocer su situación de cotización a la Seguridad Social, en tanto no se desarrolle el proyecto general de relación electrónica con la SS descrito más adelante.

- **Propuestas: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (AEAT).**

Fomento de la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos, en particular los servicios REN0, CER0 e incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.

Persigue los siguientes objetivos: a) Mejorar la usabilidad del portal y de la sede electrónica, incrementando los servicios personalizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos; b) Fomento de la prestación de servicios por medios telemáticos, en particular los servicios REN0 (obtención, modificación y confirmación del borrador por internet) y CER0 (obtención de certificados tributarios: nivel de renta, estar al corriente de obligaciones tributarias, etc.), y c) Incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.

Unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados. Potenciación del uso de los certificados de empleado público.

En la línea de potenciar los servicios en Internet, una de las medidas a adoptar es la simplificación de los sistemas de identificación y firma electrónica admitidos por la AEAT. Así, en estos momentos, resulta conveniente revisar los sistemas de firma no avanzada, reconducirlos a un modelo y criterios comunes para facilitar y simplificar a los ciudadanos el acceso a los servicios telemáticos.

Por otra parte, resulta conveniente potenciar el uso de los certificados de empleado público, como herramienta de mejora de la colaboración inter-administrativa y los intercambios de información.

De este modo, las medidas contempladas en este proyecto son las siguientes: a) La unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzada que faciliten su utilización por los

contribuyentes, y b) La admisión y potenciación de los certificados de empleado público como el modo de identificación y autenticación electrónica de los empleados públicos.

Extensión de la presentación electrónica obligatoria de declaraciones y otros documentos.

Es objetivo de la AEAT incorporar cada vez más contribuyentes a la presentación de declaraciones y otros documentos por vía telemática, incrementando así la prestación de servicios personalizados.

En este sentido, la medida persigue avanzar en hacer disponible la presentación de todos los modelos de declaraciones y autoliquidaciones por Internet, así como en la obligatoriedad de ello, incorporando a dicha obligatoriedad nuevos perfiles de contribuyentes, personas físicas sin perfil borrador, con patrimonio superior al umbral que se fije, comunidades de bienes, personas jurídicas, etc.

El proyecto incluye las siguientes medidas: a) La extensión de la presentación electrónica obligatoria de declaraciones tributarias; b) El establecimiento para determinados colectivos de la obligatoriedad de presentación de documentación a través del registro electrónico, y c) La ampliación del ámbito subjetivo de la Notificación Electrónica Obligatoria.

- **Propuesta: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.**

Simplificación del procedimiento de homologación de vehículos.

El proyecto consiste en permitir la presentación telemática de las solicitudes de homologación (aprox. 25.000 al año) que deben obtener previamente a su matriculación los vehículos automóviles de acuerdo con la reglamentación comunitaria y la legislación nacional que traspone e implementa las directivas comunitarias. La aplicación está ajustada a cada tipología de homologación y el trámite se realiza electrónicamente en su integridad, ya que la Administración evalúa la documentación en pantalla, procede a la firma digital del certificado y automáticamente pone la documentación a disposición del solicitante en una página web.

- **Propuestas: Ministerio del Interior.**

Comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al Registro de Vehículos.

El proyecto persigue establecer un nuevo canal de comunicación en línea, integrado con otras Administraciones o Agentes externos (AEAT, Ayuntamientos, Entidades Gestoras del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, Registros Mercantiles y Aseguradoras) para que los interesados puedan anotar en el Registro de Vehículos información relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias, las cargas o gravámenes y la vigencia del seguro del vehículo. Así mismo, persigue el establecimiento de una comunicación telemática al Registro de Vehículos de la persona física o jurídica que es el arrendatario o conductor habitual.

Cita previa electrónica en las Jefaturas de Tráfico.

Se trata de desarrollar un software que permita que los ciudadanos, bien a través de la página web www.dgt.es o a través del segundo nivel del 060, obtengan una cita previa para acudir a realizar sus trámites a las Jefaturas de Tráfico.

- **Propuesta: Ministerio de Justicia.**

Implantación de un nuevo expediente judicial electrónico (NEJE) en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Administrativo) y Sala de lo Social del Tribunal Supremo.

El antecedente del proyecto lo constituye la implantación del expediente judicial electrónico (EJE) en la Audiencia Nacional durante 2011, que dio como resultado su despliegue en la Sala de lo Social y en los doce Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.

El sistema diseñado se basaba en una evolución del Sistema de Gestión Procesal, utilizado en la Administración de Justicia, completado con una plataforma de firma digital y un gestor o visor documental.

El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada han puesto de manifiesto que el Sistema de Gestión Procesal tiene limitaciones y se ha evidenciado que su diseño y evolución no estaban pensados para la tramitación de expedientes digitales sino de expedientes en soporte papel.

Por ello, se plantea la sustitución del EJE por el nuevo expediente judicial electrónico (NEJE), que facilitará el efectivo control de los procedimientos y de las tareas pendientes a realizar, así como la adecuada gestión de documentos, potenciando la presentación telemática de escritos.

Tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios.

Para los nacimientos, la medida consiste en la unificación de los trámites ante la Oficina del Registro Civil en el centro sanitario donde hayan tenido lugar, de modo que éste haga de ventanilla única, incluyendo todas las medidas necesarias para asegurar el vínculo materno-filial, mediante la realización de pruebas biométricas, médicas y analíticas precisas para asegurar la veracidad de dicha relación. Los datos serán transmitidos desde el mismo centro sanitario con la firma electrónica reconocida de los facultativos médicos.

Para las defunciones, el proyecto permitirá la comunicación por medios electrónicos al Registro Civil del hecho del fallecimiento, con las cautelas necesarias por si éste se hubiera producido en circunstancias que hicieran necesaria la intervención judicial.

- **Propuestas: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.**

Recetas de medicamentos que contengan estupefacientes.

Se trata de simplificar la prescripción y dispensación de los medicamentos que contengan estupefacientes de uso humano mediante la integración en un solo documento de la receta oficial de estupefacientes (ROE) y la receta médica del SNS, para la prescripción y dispensación con una sola receta. Con ello se simplificarán los mecanismos de control y procesamiento de los movimientos de medicamentos y sustancias estupefacientes.

Receta Electrónica interoperable del SNS.

Se pretende apoyar las iniciativas de las CC.AA. para el desarrollo e implantación de la receta electrónica en su ámbito, introduciendo mecanismos para que los sistemas de receta electrónica de dichas Comunidades interoperen entre sí en el ámbito del SNS y posteriormente de la UE.

En concreto, se proponen las siguientes medidas: a) Garantizar a los ciudadanos la posibilidad de retirar los medicamentos que tienen prescritos por su médico desde cualquier farmacia del país, mediante el acceso electrónico y seguro a dicha prescripción; b) Mejorar la calidad asistencial, garantizando que los profesionales

del SNS comparten información sobre la prescripción y dispensación de medicamentos de un mismo paciente, y c) Facilitar la implantación de sistemas de información que permitan a las CC.AA. conocer las transacciones que se realizan entre ellas en prescripción/dispensación de recetas a pacientes que se desplazan.

Creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del SNS.

El principal valor que supone la creación de la Base de Datos de Tarjeta Sanitaria del SNS es que permite la identificación de todos los ciudadanos a través de un único código nacional, inequívoco y vitalicio, en todo el territorio.

Ello, junto con el Proyecto de Tarjeta Sanitaria Única, que regula el formato físico de las diferentes tarjetas del SNS existentes hoy en día, va a permitir mejorar la identificación del paciente y su pertenencia al SNS de España. Estos aspectos, además de constituir un elemento de garantía del ejercicio del derecho a la protección de la salud en todo el Estado, son necesarios para la consulta segura de datos clínicos de los pacientes cuando precisen ser atendidos en otra Comunidad Autónoma diferente a la de residencia o en otros Estados miembro de la UE. Además, permite a las CC.AA. no tener que renovar las tarjetas sanitarias, con el consiguiente ahorro económico.

Implantación de la Historia Clínica Digital interoperable (HCD).

Se trata de una pieza clave para la implantación de las TIC en el sistema sanitario. La HCD integra la información clínica y de gestión relevante para el profesional sanitario (o los diferentes profesionales que intervengan sobre un mismo paciente), fruto de sus observaciones y decisiones a lo largo del proceso asistencial.

La HCD no debe entenderse solo como un mecanismo de almacenamiento y recuperación de datos, sino también como un elemento de relación entre los diferentes profesionales, así como entre éstos y los pacientes a lo largo de todo el proceso asistencial.

Los objetivos principales del proyecto se orientan a proporcionar las siguientes utilidades:

- Los ciudadanos, cuando se desplacen de una Comunidad a otra, pueden ser atendidos por los profesionales médicos o de enfermería disponiendo de los datos más importantes de su historia clínica.
- Los profesionales sanitarios cuentan con herramientas informativas de evidente valor en su trabajo.
- Las personas pueden acceder por vía electrónica, a través de sistemas seguros, a los datos resumidos más relevantes de su historia clínica, así como desde qué centros y servicios se ha accedido a esta información que les atañe.
- Se aumenta la seguridad del paciente al evitar errores debidos a la toma de decisiones con información incompleta o difícilmente inteligible.
- Se disminuye la repetición de pruebas diagnósticas y procedimientos, al estar disponibles los resultados de los ya realizados. Se ahorra tiempo y molestias a los pacientes.

6. APOYO A LA EMPRESA Y A LA INVERSIÓN

A. REDUCCIÓN DE TRABAS.

La eliminación de trabas burocráticas a las empresas y emprendedores ha sido una constante en el proceso de simplificación administrativa abierto en España en los últimos años. Constituye, además, propiamente, el objetivo básico de la política de «Better Regulation» de la OCDE y de mejora de la calidad normativa de la UE, ámbitos en los que se inscribe dicho proceso, en el entendimiento de que la mejora del funcionamiento de las empresas y de su competitividad representa el activo fundamental de una economía para incrementar su productividad y su nivel de actividad.

En este sentido, el Plan de Acción de Reducción de Cargas y los sucesivos ACM que lo instrumentalizaron, aprobaron numerosas medidas de simplificación administrativa focalizadas en la actividad empresarial. Muchas de estas medidas fueron, además, sugeridas o propiciadas por las propias organizaciones empresariales (CEOE-CEPYME, Consejo General de Cámaras de Comercio) a través de los Convenios de Colaboración con la AGE que se han mencionado en la introducción.

Si bien el proceso realizado ha producido resultados apreciables –especialmente en términos de cumplimiento del objetivo de ahorro de carga burocrática para las empresas– es necesario continuar profundizando en el mismo. Adicionalmente, la publicación de la Ley 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio, y de nuevos instrumentos de flexibilización y liberalización de la actividad económica, posibilita la identificación y adopción de nuevas medidas de simplificación para las empresas.

- **Propuesta: Ministerio de Economía y Competitividad.**

Revisión del umbral de 300 m² para establecimientos comerciales.

Facilitar la apertura de nuevos establecimientos dedicados a las actividades comerciales y servicios que se presten a través de locales de hasta 300 m² en los términos de la ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (declaración responsable y comunicación previa).

La elevación del umbral está prevista en el Anteproyecto de Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización.

- **Propuesta: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (AEAT).**

Participación de las Oficinas consulares en la obtención del NIF y certificado electrónico por los no residentes.

Se trata de minorar los principales obstáculos que los no residentes tienen en sus relaciones con la Administración Tributaria en materias como identificación, obtención de la firma electrónica, presentación de declaraciones, pagos desde el extranjero o práctica de devoluciones a cuentas extranjeras.

El proyecto contempla la suscripción de un convenio de colaboración entre la AEAT y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para la asignación de NIF a no residentes, desde las Oficinas Consulares. En una segunda fase, se analizaría la posibilidad de que las Oficinas Consulares actúen también como oficina de registro de personas jurídicas no residentes, facilitando la asignación del certificado de firma electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT).

- **Propuesta: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.**

Simplificación administrativa en la contratación pública.

Se trata de simplificar los trámites de contratación previstos actualmente para facilitar el acceso de las empresas –especialmente PYME– a la contratación pública e incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad precio.

Según la última evaluación realizada por la Comisión Europea sobre la implantación de la «Small Business Act» en España, la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública en España es inferior en 5 puntos a la de la media de la Unión Europea: 33% frente al 38% en la UE. Este dato pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas para su corrección, máxime en época de crisis económica, donde las PYME deben tener especial atención al ser la palanca de cambio para la creación de empleo.

Con esta finalidad, se han incorporado al Anteproyecto de Ley de Apoyo al Emprendedor y su Internacionalización medidas tales como la **ampliación de los umbrales que determinan la exigencia de clasificación en el contratista, así como otras dirigidas a la flexibilización en la constitución de garantías y aportación de documentación**.

- **Propuesta conjunta.**

Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa - reducción de tiempos y costes en la creación de empresas.

Existen una serie de iniciativas en marcha, promovidas por la Subcomisión, para facilitar la creación de empresas. Así, el **proyecto de simplificación administrativa «Emprende En Tres», regulado en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2013,** establece un sistema para integrar la declaración responsable que ha sustituido a la licencia municipal en el sistema de constitución telemática de sociedades, de modo que se pueda remitir, ajustada a un modelo al que se habrán adherido los municipios, por vía electrónica al Ayuntamiento.

Por otra parte, en el proyectado VII Acuerdo de Consejo de Ministros de **reducción de cargas y la mejora de la regulación**, que se aprobará por el Consejo de Ministros en el mes de julio de 2013, –ver más abajo- se eliminan otros trámites necesarios para la puesta en funcionamiento de una empresa, como la legalización del libro de visitas de la Inspección de Trabajo, que ya no es necesario para las microempresas.

Estas iniciativas completarán las incluidas en el **Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a su Internacionalización**, como son la constitución de sociedades de responsabilidad limitada sin capital mínimo inicial, en régimen de formación sucesiva; la unificación de la Ventanilla Única Empresarial y los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación para la constitución de empresas, de manera que constituyan una red única de fácil acceso; o la legalización de los libros de actas de las sociedades limitadas por vía telemática.

B. INVESTIGACIÓN, INNOVACIÓN Y DESARROLLO

Actualmente existe una elevada casuística en los requisitos de información para la evaluación científico-técnica de las ayudas de I+D+i que se conceden en concurrencia competitiva y que conlleva generalmente la aportación de un elevado número de documentos.

Desde este punto de vista sería necesario:

- Reducir las cargas ligadas a la presentación de documentación por parte de los solicitantes de ayudas públicas de I+D+i.
- Unificar requisitos de información, criterios y procedimientos de evaluación científico-técnica para reducir la varianza, mejorando la calidad del servicio prestado e incrementando la eficiencia en la asignación de recursos públicos.
- Estandarizar y compartir procedimientos, criterios e infraestructuras de evaluación entre las AA.PP. –AGE y CC.AA.– favoreciendo la colaboración.
- Reducir los plazos de evaluación de las actuaciones contribuyendo de este modo a la disminución del tiempo de resolución de las convocatorias y de aplicación de los fondos adjudicados.
- Estandarizar formularios y formatos de evaluación apoyados en sistemas electrónicos y telemáticos comunes y compatibles, evitando duplicidades en la elaboración de informes de evaluación.
- Fomentar el reconocimiento de la evaluación científico-técnica realizada por agencias y agentes reconocidos con procesos equivalentes, al tiempo que fomentar la evaluación transnacional.

- Eliminar los costes derivados de la evaluación recurrente de propuestas ya evaluadas por otras agencias y agentes del sistema.

Por ello, se propone la **simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación**. La medida incluye: (a) la adopción progresiva de un modelo de evaluación basado en la pre-selección de las propuestas con aportación de un número reducido de documentos; (b) la extensión de la utilización obligatoria del curriculum vitae normalizado (CVN); (c) la adopción de criterios y procedimientos comunes para el conjunto de las Administraciones Públicas y (d) la adopción de formularios simplificados de evaluación.

7. ATENCIÓN AL CIUDADANO

A. PROYECTOS DE CARÁCTER HORIZONTAL

- **Propuestas: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.**

Establecer un Punto de Acceso General como portal de entrada del ciudadano a las AA.PP. y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de las Administraciones y la realización de trámites y servicios más relevantes.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en su artículo 8, así como el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley anterior, tanto en su introducción como en sus artículos 7, 8, 9, 24 y 31, y en su disposición adicional segunda, prevén el establecimiento de un PAG electrónico a las AA.PP. y definen, regulan y describen las características básicas que deberá tener.

Actualmente, el portal www.060.es, dirigido a la ciudadanía y a los emprendedores con la finalidad de orientarlos en su relación con las Administraciones, hace las funciones de PAG. A pesar de ser uno de los portales más visitados de la AGE es una **marca poco conocida e identificable como Administración del Estado o Gobierno.**

Es necesario **rediseñar y poner en marcha un nuevo portal** que cumpla, al menos, los requisitos señalados en la normativa que lo regula y que responda a las expectativas de los ciudadanos.

La implantación del punto de entrada único del ciudadano permitirá a éste **acceder, desde un mismo lugar, a la información de las distintas AA.PP.**, orientarle en sus relaciones con la Administración, iniciar actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de éstas en cualquier momento, así como **acceder a los servicios que la Administración pone a su disposición** a través de una ordenación por materias o por «hechos vitales».

Por otro lado, **ofrecerá de manera centralizada ayuda a las empresas y emprendedores**, mostrando de forma fácil e inteligente todas las alternativas que la Administración ofrece para la creación de empresas desde la red.

Así mismo, tendrá en cuenta la interactuación del ciudadano a través de las **redes sociales más extendidas**.

Se prevé también la **incorporación de otros portales ya existentes** con el objeto de reducir el número de ellos, lo que supondrá un gran ahorro económico tanto en el mantenimiento como en la actualización de los mismos.

También se habilitarán **áreas restringidas o privadas** para los usuarios a las que se accederá con autenticación avanzada. Incluso cabe la posibilidad de utilizar estos espacios para establecer la **«carpeta del ciudadano»**, archivo virtual al que podrán incorporarse todos los trámites que haya realizado un ciudadano con la Administración y sus correspondientes hipervínculos.

Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las AA.PP., centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía «en la nube» de la Red 060.

La Administración actualmente dispone de una **plataforma de telefonía de Red Inteligente en la nube que da servicio (24x7x365).**

La mencionada plataforma está conectada al **Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (Red SARA)** que permite prestar servicios en red, de modo que el servicio es alojado por una operadora telefónica en la nube y se transfiere la llamada a los distintos organismos.

Se trataría de **extender este servicio a todas las AA.PP.** mediante adhesión voluntaria.

Así se **simplificaría el acceso de los ciudadanos** a servicios de atención de las AA.PP., facilitando la memorización de un número de teléfono corto para relacionarse con las AA.PP., y unificando la entrada a determinadas informaciones y servicios. De este modo **se evitaría la actual proliferación de servicios de teleoperación diferentes,** con la consiguiente generación de ahorros.

B. SUPRESIÓN DE AUTORIZACIONES

- **Propuesta: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.**

Eliminación de la autorización previa de las actividades de formación deportiva, promovidas por las Federaciones Deportivas españolas o autonómicas.

Esta medida sustituye el procedimiento de autorización previa de ciertas actividades de formación deportiva promovidas por las Federaciones Deportivas españolas (FF.DD.EE.) y autonómicas (FF.DD.AA.), que actualmente realizan las Administraciones deportivas (Direcciones Generales de Deporte), por una declaración responsable del promotor.

Simplifica la tramitación administrativa en la solicitud de los cursos y elimina duplicidades en la gestión, al reducir los requisitos administrativos previos a la realización de las actividades de formación deportiva promovidas por las FF.DD.EE. y FF.DD.AA., ganando en agilidad para responder a la demanda, lo que permitirá aumentar su oferta formativa, e incrementar la vía de financiación por medios distintos a la subvención pública que reciben.

C. SERVICIOS ESPECÍFICOS

- **Propuestas: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.**

Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social.

El proyecto pretende **transformar el actual modelo de atención del Instituto Nacional de la Seguridad Social, basado en la atención presencial, incorporando como una opción efectiva el canal telemático**.

Esto supone dotar a los ciudadanos de la libertad de elección del canal a través del que quieren relacionarse con el INSS garantizando que, sea cual sea el canal elegido, sea posible culminar con éxito la gestión sin salir del mismo.

Además, este proyecto permitirá a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos de **información** en materia de Seguridad Social, facilitándoles información esencial para el ejercicio de sus derechos y la toma de decisiones en esta materia.

El proyecto contempla la implantación de una plataforma en la que cada ciudadano disponga de un espacio personal a través del cual pueda recabar y recibir información personalizada, construida a partir de la situación e intereses propios.

Además de la función informativa, la oficina electrónica permitirá que **el ciudadano realice íntegramente cualquier tipo de gestión administrativa, obteniendo una respuesta instantánea a sus solicitudes,** ya que el dispositivo permitirá automatizar los procesos de gestión. De este modo, el ciudadano no tendrá que cumplimentar las solicitudes, sino validar y, en su caso, completar las que el sistema le ofrece. Así, podrá obtener informes y certificados en tiempo real desde su domicilio, conocer de antemano todos los elementos de la prestación a la que tiene derecho mediante el uso de simuladores, o ser invitado a realizar un determinado trámite, en ejercicio de sus derechos, cuando el sistema detecte que concurren las circunstancias previstas en la norma.

El proyecto, además, tendrá un impacto muy positivo en la calidad de la atención que se preste por los canales presencial y telefónico ya que pondrá a disposición de los informadores un dispositivo de información y tramitación directamente basado en los datos propios del ciudadano que está siendo atendido.

El elemento clave del proyecto es, por tanto, la **«facilidad de uso»** de la nueva oficina electrónica que permita a los ciudadanos obtener un servicio que, además, preserve los niveles de calidad y seguridad que se ofrecen en la atención presencial, evitando, además, esperas y desplazamientos.

Ampliación a los mayores de 50 años del acceso a la información sobre el derecho a su futura jubilación.

Se pretende pasar de los 310.000 ciudadanos informados al año actuales a los 4,5 millones de ciudadanos activos mayores de 50 años.

Visibilidad de las ofertas de trabajo.

Se establecerá un único Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo las que llegan a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas y al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) a disposición del conjunto de la ciudadanía, y las de empresas que oferten puestos de trabajo.

- **Propuesta: Ministerio de Justicia.**

Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo.

Se permitirá a las víctimas del terrorismo un acceso privado al estado de su procedimiento y se proporcionará una asistencia electrónica de la Oficina desde cualquier punto con conexión a Internet, estableciendo también un acceso público electrónico para obtener información sobre las víctimas y sobre sus derechos y sobre la actividad de la oficina. Se incorporan, además, diversas mejoras de gestión de la Oficina.

- **Propuesta: Ministerio de Presidencia.**

Establecimiento y amplicación del «BOE a la carta».

Sistema electrónico de alertas personalizadas que permitirá al ciudadano acceder a la información del BOE en atención al tema que le interese. Producida la suscripción, se reciben avisos de las normas y anuncios correspondientes a la materia de la que se desee recibir la alerta.

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.

VI

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 redunda 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%
TOTAL	**676.214.000**	**624.105.970**	**1.300.319.970**	**100%**	**100%**

Propuestas

1.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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^2 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.ª 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.ª 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.ª 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 acudirse 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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 (TRLCSP) 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 TRLCSP 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 impreso-

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 redunda 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
Consorcios	24	6	18
Sociedades mercantiles estatales	172	57	115
Fundaciones	51	20	31
TOTAL	**422**	**223**	**199**

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.

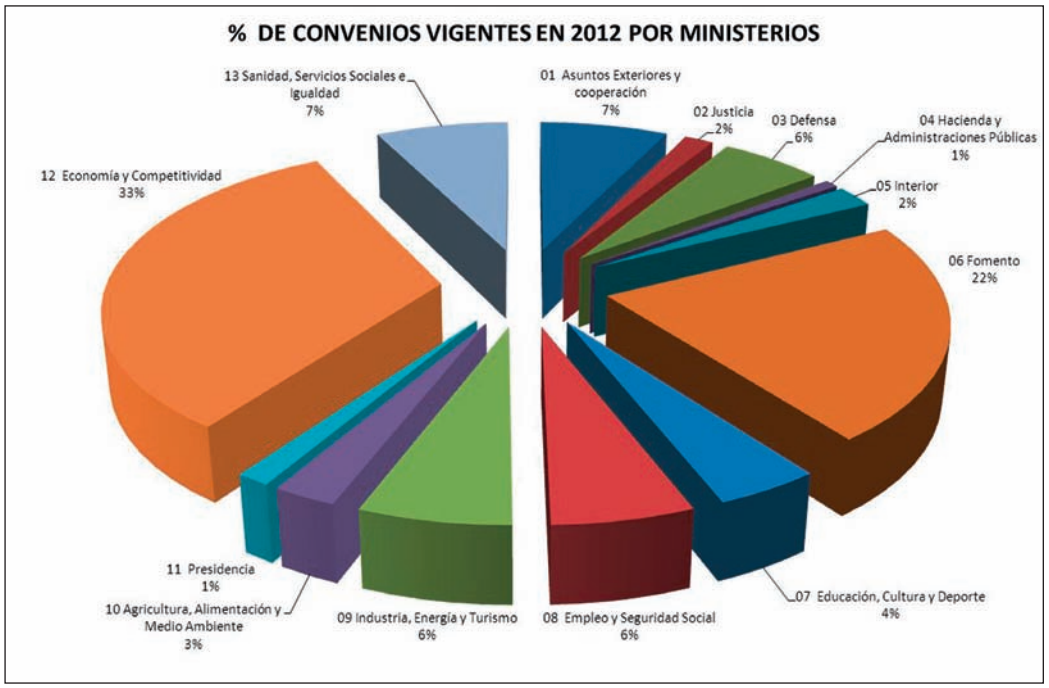
En la actualidad, la utilización de los convenios de colaboración no responde a unos ámbitos definidos, pues su delimitación desde el punto de vista normativo se realiza de forma negativa por contraposición a otras figuras jurídicas (vid. artículo 4.1, c y d, in fine, TRLCSP), por lo que se recurre a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

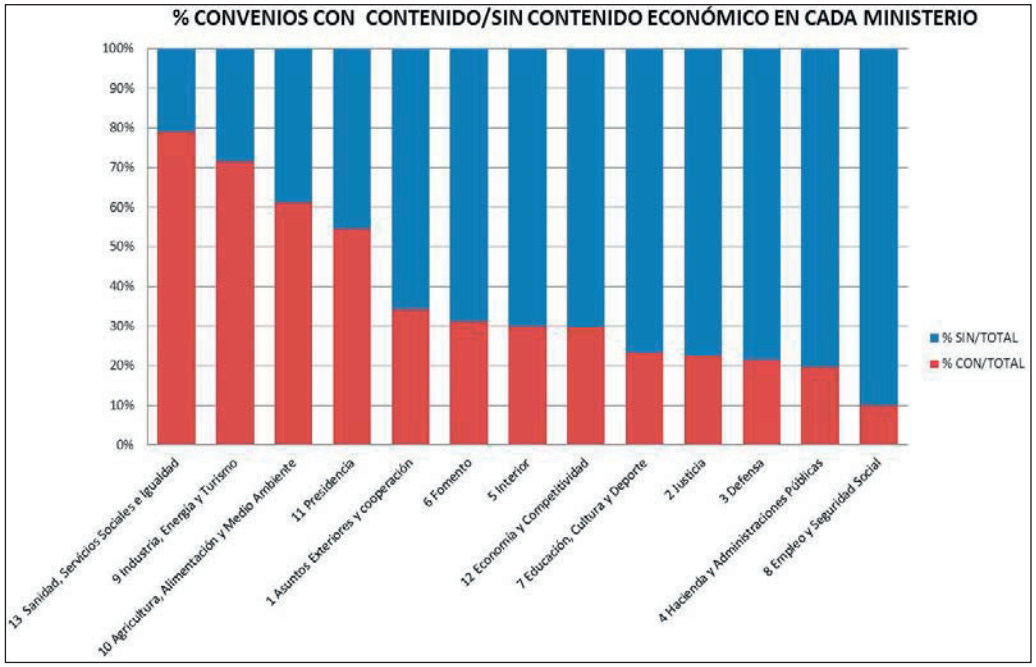
Es decir, prácticamente 2/3 de los convenios carecen de contenido económico, y se firman en su mayoría para establecer marcos de colaboración estable, si bien en algunos casos son utilizados para realizar una actuación concreta. Únicamente 1/3 de los convenios tienen contenido económico, con lo que no 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.ª 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.ª 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.ª 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.ª 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.

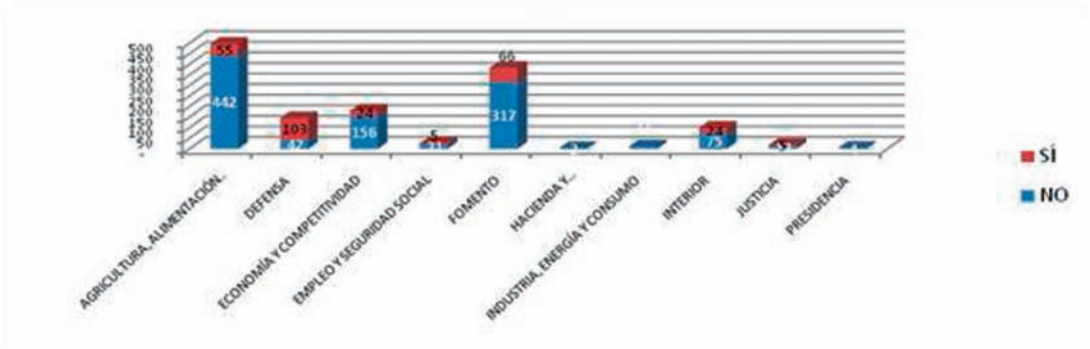
10. ENCOMIENDAS DE GESTIÓN

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 grafico 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.ª Procedimiento administrativo del que derivan, bien requerimientos y acuerdos o resoluciones que precisan notificarse, bien simples comunicaciones.
2.ª Soporte informático de los procedimientos administrativos, que proporcionan los datos a comunicar o notificar.
3.ª Proceso de producción de la comunicación/notificación que compone el documento y, en su caso, lo imprime y ensobra.
4.ª Proceso de puesta a disposición del destinatario.
5.ª Proceso de retorno del resultado de la comunicación/notificación, y su tratamiento.
6.ª 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 actua**l. 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 Publico 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.ª 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.ª 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 medíos 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
Consorcios del Sector Público Estatal	Art. 2.1.h) LGP	20
Agencias Estatales	Ley 28/2006	8
TOTAL		**144**

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
Consorcios del Sector Público Estatal	Art. 2.1.h) LGP	1
Fondos carentes de Personalidad Jurídica	Art. 2.2 LGP	22
TOTAL		**243**

SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL	RÉGIMEN JURÍDICO	N.º
Fundaciones	Art. 2.1.f) LGP	48
TOTAL		**48**

TOTAL SECTOR PÚBLICO	N°
TOTAL	**438**

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.ª 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.ª 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.ª 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 funcionarial 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 fundamiental 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 autonómica 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 **reformar 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 tuvieran 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 publica 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) **Consorcios.** 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 la 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 a 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 INVESPE 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 INVESPE, 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 auditoria 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 justifican 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 auditoria 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 logar 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 aquélla 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 al 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).