

**ENCUENTRO SOBRE NUEVAS ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS: LAS  
AGENCIAS ESTATALES PARA LA MEJORA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

**NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN Y  
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:  
LAS AGENCIAS ESTATALES**

---

*D. Francisco Javier Velázquez López*  
*Secretario General para la Administración Pública*  
**MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Santander, 6 de julio de 2006  
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL  
MENÉNDEZ PELAYO

La puesta en marcha de las Agencias Estatales responde a una necesidad y supone, asimismo, una oportunidad de mejora en la prestación de los servicios públicos que corresponden a la Administración General del Estado.

La necesidad deriva del compromiso que han de asumir los poderes públicos de satisfacer las demandas ciudadanas con el nivel de calidad y de eficacia que en estos momentos la sociedad exige, lo cual requiere, entre otros aspectos, de un nuevo enfoque organizativo y funcional de nuestra administración prestacional, es decir, de nuestros Organismos públicos.

Pero, al mismo tiempo, no se puede dejar pasar la oportunidad de implantar un nuevo modelo y una nueva cultura de gestión que, frente al modelo tradicional burocrático –válido básicamente para el ejercicio de las competencias reguladoras de la Administración- ponga el acento en los valores de eficacia, eficiencia y calidad, tendiendo a subrayar una legitimación por

resultados que permita lograr una Administración más operativa y que responda mejor a las necesidades reales del ciudadano.

Esta es la filosofía presente en la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos -que acaba de aprobarse por las Cortes Generales-, en la cual caben destacar seis **principios básicos de gestión**.

En primer lugar, la **transparencia de los servicios públicos**, de manera que el ciudadano pueda visualizar fácilmente quiénes son los Organismos responsables de cada uno de los servicios públicos y cuáles son los compromisos que asumen dichos Organismos en la prestación de estos servicios.

En segundo lugar, **la implantación de un sistema de gestión por objetivos**, mediante el cual se establezcan mecanismos que permitan que los controles departamentales sobre los organismos responsables de la gestión se focalicen en los productos y resultados concretos que previamente se han

planificado y cuantificado mediante los correspondientes indicadores de gestión.

En tercer lugar, **la autonomía de gestión y responsabilización de los gestores por resultados**, de modo que los directivos públicos se sientan verdaderamente responsables de los resultados de su actividad, para lo cual deben disponer del necesario nivel de autonomía sobre los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos comprometidos.

En cuarto lugar, **la potenciación de los mecanismos de planificación y de diseño de políticas y distribución de los distintos niveles de responsabilización**, de manera que, por una parte, en los Departamentos Ministeriales se potencien los instrumentos de diseño de estrategias, formulación de políticas y control de resultados, con el consiguiente nivel de responsabilidad en estas áreas (responsabilidad política), trasladándose la responsabilidad gestora a las organizaciones

autónomas, responsables de la prestación de los servicios (responsabilidad operativa).

En quinto lugar, **la cooperación interadministrativa y participación institucional**, lo que conlleva la articulación de mecanismos de colaboración y de cooperación entre los distintos niveles de administración, y entre éstos y los agentes sociales para hacer frente a desafíos cada vez más complejos.

En sexto, y último lugar, **la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios**, dotando a la Administración General del Estado de un instrumento (la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios) que permitirá evaluar el nivel de eficacia con el que se prestan los servicios públicos y el grado de satisfacción de ciudadanos, agentes económicos y sociedad en general en relación con el funcionamiento de las organizaciones públicas.

Por otra parte, la figura de las Agencias Estatales va a permitir **corregir determinadas disfunciones existentes en nuestro modelo de Organismos públicos**, disfunciones, en muchos casos, derivadas de las rigideces que presentan los actuales sistemas de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos, básicamente en su configuración de organismos autónomos.

Estas limitaciones en el modelo de gestión han tenido como consecuencia la creación, en los últimos años, de un considerable número de organismos con regulaciones “a la carta” (47 de un total de 139, es decir, el 34%), intentando resolver problemas de gestión –básicamente de naturaleza presupuestaria y de gestión financiera y de personal- mediante soluciones estructurales forzadas que, en la práctica totalidad de los casos, traían aparejadas la laboralización de su régimen de personal y un régimen jurídico de Derecho privado al margen de las configuraciones generales de los organismos públicos.

Con las Agencias Estatales se va a romper con esta tendencia, pues su funcionamiento y gestión se van a desarrollar en régimen de Derecho público, con funcionarios públicos, y va a estar dotado de unos niveles de autonomía y unos mecanismos de control de eficacia adecuados para una gestión flexible que promueva una cultura de responsabilización por cumplimiento de objetivos, dando respuesta a las necesidades de autonomía demandadas por nuestros Organismos autónomos.

La Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos **se circunscribe** a las Agencias que desarrollan las competencias del Estado y gestionan servicios propios de la Administración General del Estado, aunque se prevé la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo Rector de las Agencias en los casos en que sea conveniente y útil, como ya ocurre en la actualidad en diversos Organismos Públicos y órganos colegiados.

Las Agencias Estatales son, ante todo, una fórmula organizativa dotada de mayor autonomía y flexibilidad para la gestión, a través de instrumentos que deben producir una mejora en los servicios públicos, reforzando también la responsabilidad del gestor y los sistemas de control de sus resultados, a través del Contrato de Gestión, elemento fundamental para el funcionamiento de las Agencias.

En el **Contrato de Gestión** se recogerán, por una parte, los compromisos concretos de la Agencia y, por otra, los medios necesarios para cumplirlos, con lo que se equilibra el binomio autonomía-responsabilidad.

El Contrato de Gestión deberá contener los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y la gestión a desarrollar, así como los planes necesarios para obtener los objetivos, con sus marcos temporales y proyectos asociados, con plazos e indicadores.

Un elemento capital del Contrato de Gestión estriba en que también tendrá que recoger los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos fijados, por lo que hace a la exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y personal directivo, así como la determinación de los mecanismos concretos que hagan efectiva la exigencia de las responsabilidades por incumplimiento de los objetivos.

Así pues, el Contrato de Gestión será un documento que comprometerá a todas las partes implicadas en la puesta en marcha y en el funcionamiento de cada Agencia, y que también vinculará a la Agencia con los ciudadanos a quienes presta los servicios.

Junto al Contrato de Gestión, la Agencia potenciará **el papel del directivo público**, haciéndolo verdaderamente responsable de los resultados de su actividad, y facilitándole la capacidad para adoptar las decisiones sobre los medios que tiene que manejar,

con el fin de alcanzar los resultados sobre los que ha asumido un compromiso.

Para ello, en el modelo retributivo de los directivos se vincula el complemento de productividad a percibir, de acuerdo con criterios y porcentajes que establezcan los máximos órganos de la Agencia, al grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el Contrato de Gestión.

En relación con el **marco jurídico de las Agencias**, la Ley fija un régimen de organización y funcionamiento que no admite excepciones, esto es, se establece un **marco jurídico general**.

Las Agencias, por lo tanto, tendrán que regirse por estas normas y no por otras, a diferencia de lo ocurría con la LOFAGE, que admitía no sólo Organismos Públicos exceptuados, sino también que para los incluidos pudieran establecerse peculiaridades en su régimen de personal, contratación, patrimonial y fiscal.

Dentro de este marco jurídico general, una Agencia sólo podrá crearse si previamente el Parlamento concede la autorización para su objeto, autorización que tendrá su reflejo en la correspondiente Ley aprobada tras el debate parlamentario, la cual deberá establecer el objeto y los fines generales de la Agencia.

Obtenida esta autorización, la creación de la Agencia se producirá con la aprobación de su Estatuto, mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados y a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

El Gobierno, con esta Ley, puede también transformar en Agencias a los Organismos Públicos cuyos objetivos y actividades se correspondan con los de las Agencias Estatales.

Lo que se hace con ello es habilitar al Gobierno para la adaptación, en aras de la racionalidad, de los Organismos existentes a la nueva categoría.

En este sentido, el modelo de Agencias previsto en esta Ley tiene vocación de irse generalizando a todos los Organismos Públicos existentes que puedan transformarse en Agencias, para lo que se concede al Gobierno un plazo de dos años. Previamente, en el plazo de 12 meses desde la aprobación de la Ley, el Gobierno deberá remitir al Parlamento un Informe sobre los actuales Organismos públicos y Fundaciones para su eventual transformación en Agencias o conservación del mismo régimen.

En suma, esta Ley no prevé la derogación del Título de la LOFAGE referido a los Organismos Públicos, sino que incluye entre los mismos a las Agencias Estatales, que se registrarán por esta Ley y que serán el único tipo de Organismo Público que se creará a partir de su entrada en vigor.

Con respecto al **régimen del personal** al servicio de las Agencias Estatales, es de destacar que será predominantemente el de funcionario público, y excepcionalmente el de personal laboral, lo que supondrá el final de una práctica generalizada, que no tenía justificación, de adoptar el régimen de personal laboral cuando se creaba un Organismo con estatuto específico.

Lo más novedoso, y positivo, es que habrá una regulación del **personal directivo**, unos directivos que serán, preferentemente, funcionarios públicos pertenecientes a la propia Agencia, si bien se permitirá la existencia de puestos directivos de máxima responsabilidad, a cubrir en régimen laboral con carácter excepcional mediante contratos de alta dirección, que deberán estar previstos en el Estatuto de la Agencia que aprueba el Gobierno.

En definitiva, podemos decir que se incrementa sustancialmente la autonomía de las Agencias para la **gestión de su personal**, pues será la propia Agencia quien apruebe su Relación de Puestos de Trabajo, todo ello en el marco establecido en el Contrato de Gestión por los Ministerios horizontales responsables en la materia.

En relación con la **gestión presupuestaria**, ámbito fundamental en la gestión pública, la Ley introduce importantes novedades respecto del régimen de los Organismos Autónomos recogido en la LOFAGE.

En primer lugar, el Presupuesto de gastos de las Agencias tendrá carácter limitativo por su importe global, y carácter estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, salvo los gastos de personal, que serán limitativos y vinculantes por su cuantía global.

Otra importante novedad que introduce la Ley consiste en que el Director de la Agencia podrá hacer variaciones presupuestarias cuando éstas sean financiadas bien con ingresos propios, procedentes de la contraprestación por sus actividades, bien con aportaciones voluntarias, por ejemplo donaciones, o con ingresos obtenidos de patrocinios, siempre que el importe de estos ingresos sea superior a la cantidad presupuestada y, además, existan garantías suficientes de la efectividad de tales ingresos.

Esta novedad no sólo pretende incrementar la autonomía de la Agencia y la agilidad en la gestión, sino también incentivar que las Agencias busquen fuentes de financiación propias, compatibles con la naturaleza de sus actividades.

Por último, en el apartado presupuestario, se prevé que los remanentes de crédito no afectados a la financiación del Presupuesto del ejercicio siguiente puedan aplicarse al Presupuesto de ingresos, y destinarse a financiar incrementos

de gasto, a diferencia del régimen actual aplicable a los Organismos Autónomos, que no tienen esta facultad.

Respecto del **control de las Agencias**, hay dos aspectos destacables:

El primero es la creación de un órgano de la Agencia, la Comisión de Control, cuya función es apoyar al Consejo en su tarea de control de los órganos gestores, en lo que se refiere a la ejecución del Contrato de Gestión y en todos los aspectos de la gestión económico-financiera que deba conocer el Consejo.

El segundo aspecto a remarcar, por lo que supone de novedad sobre la actual situación de los Organismos Autónomos, es que el control interno de la Intervención General de la Administración del Estado, a través de la Intervención Delegada en cada Agencia, se realizará bajo la modalidad de control financiero permanente y de auditoría pública, y no habrá por lo tanto control previo como en la actualidad.

En lo que afecta a la **Contratación**, las Agencias Estatales se regirán por las normas aplicables al sector público. En los casos en que las Agencias creen o participen en Sociedades mercantiles o Fundaciones, éstas deberán ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia.

En cuanto al control del Legislativo sobre la actividad de las Agencias Estatales, la Ley prevé expresamente que los Ministros de adscripción o los propios Presidentes de las Agencias podrán ser requeridos por las Comisiones de las Cámaras para informar acerca del desarrollo del Contrato de Gestión y sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de las Agencias.

Asimismo, anualmente las Agencias deberán remitir a las Cámaras o a sus Comisiones, a través del Ministerio de adscripción, un informe general sobre la actividad y el cumplimiento de objetivos de las Agencias.

Finalmente, ha de destacarse que la Ley de Agencias Estatales supone la **inmediata creación de doce Agencias**, por lo que la entrada en vigor de la Ley tendrá ya, desde el principio, un ámbito concreto de aplicación, mediante las siguientes Agencias:

- La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios.
- La Agencia Estatal “Boletín Oficial del Estado”.
- La Agencia Estatal “Consejo Superior de Investigaciones Científicas”.
- La Agencia Estatal Antidopaje de España.
- La Agencia Estatal de Inmigración y Emigración.
- La Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

- La Agencia Estatal de Seguridad del Transporte Terrestre.
  
- La Agencia Estatal de Artes Escénicas y Musicales.
  
- La Agencia Estatal de Meteorología.
  
- La Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo.
  
- La Agencia Estatal de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud “Carlos III”.
  
- La Agencia Estatal de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica.

Si bien cada una de estas futuras Agencias Estatales van a tener un papel destacado en la puesta en marcha del modelo, es necesario hacer una especial referencia a la

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, por el importante impulso que va a suponer para la implantación de esta nueva cultura de gestión de lo público con la que abría mi intervención.

En efecto, esta Agencia está destinada a la promoción y realización de evaluaciones de las políticas y programas públicos, lo que favorecerá el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. Aunque su ámbito se circunscribe a los servicios y políticas propios de la Administración General del Estado, la Ley prevé que esta Agencia pueda analizar políticas y programas gestionados por las Comunidades Autónomas, previo convenio con éstas, lo que introduce criterios de eficiencia y de cooperación interadministrativa en el ejercicio de esta importante función.

Por otra parte, la Ley prevé que el Consejo de Ministros aprobará anualmente los programas y políticas públicas,

cuya evaluación incluirá la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios en su Plan de Trabajo, debiendo presentar anualmente un Informe al Congreso de los Diputados, acerca de la actividad desplegada por las Agencias Estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

De esta forma, se fortalece la rendición de cuentas al Parlamento, convirtiéndose la Agencia de Evaluación en una pieza clave para el desarrollo de un Sistema Público de Evaluación y la implantación de una nueva Gerencia Pública que ha de estar a la altura de las actuales demandas sociales y económicas y propiciar valores de calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos al ciudadano.