

# HACIA UNA ADMINISTRACIÓN DEL SIGLO XXI

## LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO

**MANUEL GARCÍA HERNÁNDEZ (\*)**

Ingeniero Industrial del Estado

*If men were angels, no government would be necessary.  
If angels were to govern men, neither external nor internal  
controls on government would be necessary».*

James Madison, *The Federalist Papers*

Si bien el concepto de «administración institucional» no tiene naturaleza normativa, ésta se puede definir como la variedad de fenómenos organizativos públicos fruto de la descentralización funcional de las Administraciones Públicas en busca de mayor eficiencia y eficacia. Los entes que componen la administración institucional tienen fines especiales y dependencia del órgano

administrativo que ostenta en último lugar la competencia sustantiva en la materia, aunque gozan de personalidad jurídica propia.

La administración institucional ha ido adquiriendo un peso e importancia crecientes en España durante los últimos años hasta el extremo de llegar, en algunos casos, a «vaciar» de contenido y funciones el órgano administrativo que ostenta la titularidad de la competencia. Por la importancia de este fenómeno, resulta fundamental su consideración en cualquier análisis e intento de modernización y reforma de la Administración Pública.

En este artículo nos ceñiremos al caso de la Administración General del Estado, si bien muchas de sus particularidades son extensibles, en mayor o menor medida, a las administraciones de ámbito territorial autonómico o municipal.

Al objeto de acotar un poco más de qué estamos hablando, un primer enfoque consistiría en limitar el alcance de la administración institucional a los organismos públicos definidos en el Título III de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administra-

ción General del Estado (LOFAGE). A saber: i) Organismos autónomos (OOAA), ii) Entidades públicas empresariales (EPE) y iii) Agencias Estatales (1), estas últimas configuradas legalmente como la tipología a usar por defecto para los organismos de nueva creación.

Sin embargo, un enfoque más amplio –y más real– debería incluir también a los sectores públicos empresarial y fundacional, habida cuenta de las similitudes, solapamientos y complementariedades funcionales que se dan en la práctica entre las distintas tipologías. En efecto, no es difícil encontrar en la práctica organismos con misiones, estructuras y filosofías similares que, sin embargo, adoptan figuras jurídicas completamente diferentes (siendo unos, entes administrativos y otros, sociedades o fundaciones públicas).

Por tanto, evitaremos en lo posible la categorización normativa, intentando abordar la cuestión desde un punto de vista lo más general posible.

En cuanto a su tamaño, no se trata de un universo reducido, sino más bien todo lo contrario; según el inventario de entes del sector público (INVESPE) gestionado por la IGAE, a 31/12/2011 existían 452 entes de diversa

naturaleza (principalmente: OAAA, EPE, agencias, fundaciones, consorcios, sociedades mercantiles y entidades gestoras). También existe un «cajón de sastre» que, bajo la denominación de «Otras entidades de derecho público» agrupa a autoridades portuarias, organismos reguladores, instituciones culturales y educativas u órganos tan variopintos como el grupo RTVE, el FROB o el holding de empresas públicas SEPI, la mayoría de ellos con legislación propia.

La Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en su informe final, asumido por el Gobierno en el Consejo de Ministros del pasado 21 de junio de 2013, aborda este ámbito en un intento de poner orden en la maraña de entes que lo componen. Mediante diversas fusiones, supresiones y transformaciones de entidades, cuyo detalle se puede consultar en el propio informe (2), el Gobierno se ha propuesto reducir la heterogeneidad y tamaño de este sector.

Además, el informe incluye una serie de medidas normativas tendentes a incrementar los controles del órgano delegante (principal) sobre el delegado (agente), con el objetivo de mitigar el denominado fenómeno de la «huida del derecho administrativo», que será objeto de un apartado específico en este artículo.

El mero hecho de que el Gobierno haya abordado esta ambiciosa tarea ya supone, por sí mismo, un elemento muy positivo de valoración. Las medidas de la CORA se vienen a sumar, además, a las ya acometidas por este mismo Gobierno en el *Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal* pilotado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas desde 2012.

El presente artículo no pretende juzgar los resultados de estos planes, para lo que habrá que esperar todavía un tiempo hasta que se desplieguen en su totalidad, pero sí pretende aportar elementos para una valoración conceptual que permita, al mismo tiempo, esbozar las líneas de actuación que deben seguirse a continuación.

## LA DIMENSIÓN FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL ↓

La dimensión funcional se encuentra en la misma esencia de la administración institucional, ya que ésta surge precisamente como resultado de la «descentralización funcional» de las actividades ejercidas por las Administraciones Públicas.

La decisión de descentralización funcional no debería ser, en ningún caso, un ejercicio dogmático sino el resultado de un proceso de análisis, para cada caso concreto, del coste / beneficio de la descentralización frente a la alternativa de que las actividades en cuestión sean realizadas por la Administración delegante.

En todo caso, y más aún en las circunstancias actuales de escasez de recursos y de exigencia por los ciu-

dadanos de los mayores estándares de eficiencia en el ejercicio de las potestades públicas, dicho análisis de coste / beneficio debería ir precedido de una justificación adecuada de la intervención pública. En efecto, con independencia del modelo organizativo y de gestión adoptado para el ejercicio de una actividad concreta, resulta conveniente, en primer lugar, cuestionar la necesidad del ejercicio de dicha actividad por el sector público, así como el análisis de duplicidades y concurrencias en dicho ejercicio que podrían derivarse de la estructura territorial del Estado español (3). De este modo, será posible concentrar los recursos públicos donde mayores impactos sociales y económicos generan, maximizando la utilidad agregada de la sociedad.

El presente artículo ofrece un marco para el análisis de la dimensión funcional de la administración y proporciona unos criterios para la toma de decisiones.

## LA ADMINISTRACIÓN COMO ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA ↓

Cuando se aborda el análisis funcional de la Administración puede resultar útil emplear el modelo clásico de organizaciones en el sector productivo / empresarial. Esta analogía es especialmente válida para el subsector público empresarial (entidades públicas empresariales (4) sociedades mercantiles públicas), pero también se puede extrapolar con suficiente validez al subsector público administrativo (organismos autónomos, agencias) o fundacional.

Desde este punto de vista, en un sentido amplio, la Administración realiza una actividad productiva de provisión de bienes, servicios o «productos» (en el sentido más general de la palabra) para la sociedad. Esta función, que podríamos llamar la «función de producción» está determinada por la naturaleza de la actividad principal objeto de análisis, que normalmente será una (o varias) de las de la siguiente lista:

- ✓ Planificación y ordenación sectorial
- ✓ Desarrollo normativo / regulación
- ✓ Supervisión, control y sanción
- ✓ Ejecución (autorización, registro, concesión...)
- ✓ Fomento (promoción, información, asesoramiento...)
- ✓ Producción y gestión de bienes y/o servicios

De la lista anterior, las cuatro primeras actividades - en negrita- tienen una naturaleza eminentemente de potestad administrativa, por lo que, como regla general, su descentralización debería ser evaluada con especial minuciosidad y, en caso de que ésta se produjera, limitarse al subsector público administrativo.

La última de las actividades, la producción, gestión y provisión de bienes y/o servicios sujetos a contra-

prestación económica, es la actividad típica del sector público-empresarial y, por tanto, debería adoptarse esta forma de descentralización cuando prevea este tipo de actividad.

Sin embargo, a la hora de elegir el grado de descentralización, tan importantes como la «función de producción» son, en la práctica, las otras funciones organizativas. Esto es, todas aquellas actividades de la organización necesarias para dar cumplimiento al objeto o fin último de la misma. La literatura cita, sin afán de exhaustividad, las siguientes:

- ✓ Recursos humanos
- ✓ Aprovisionamientos (contratación) y logística
- ✓ Control financiero, contabilidad y gastos
- ✓ Financiación y gestión presupuestaria
- ✓ Gestión patrimonial
- ✓ Gobernanza, gerencia y planificación
- ✓ Jurídica
- ✓ I+D+i
- ✓ Comercial y post-venta

Evidentemente, no todas las funciones anteriores son relevantes en el caso de las organizaciones de naturaleza pública. El modelo descrito es tanto más aplicable cuanto más nos alejamos del mundo administrativo y más nos acercamos al empresarial. No obstante, algunas de ellas son comunes a casi cualquier ente, con independencia de su naturaleza y adscripción dentro de los subsectores públicos. Es el caso de las cuatro primeras funciones, resaltadas en negrita: capital humano, contratación, control financiero y gestión presupuestaria.

El análisis del sector público español sugiere que para la configuración actual de los entes, tan importantes (o más) como el objeto de actividad principal han sido los condicionantes asociados a estas otras funciones "instrumentales" de la organización. En otras palabras, en no pocos casos, la descentralización funcional ha obedecido más a la voluntad de huir de las restricciones impuestas por el derecho administrativo para el desempeño de alguna de estas funciones de la organización, que a una verdadera ponderación integral del coste / beneficio de la descentralización.

Variables como la necesidad de atraer talento o capital humano especializado, la agilidad en la contratación, la flexibilidad en el gasto o en la elección de fuentes de financiación o la posibilidad de establecer alianzas con agentes de otros sectores públicos o privados, pueden llegar a justificar *per se* la descentralización funcional de ciertas actividades. No obstante, la decisión debe ser el resultado de un cuidadoso análisis de los costes y los beneficios de cada opción, sin perder de vista el carácter meramente instrumental de estas funciones que, en ningún caso, deberían convertirse en un fin en sí mismas.

## PRINCIPIOS FUNCIONALES †

La LOFAGE, la Ley de Agencias de 2006 o el Reglamento de Agencias de la UE (5) ofrecen una serie de principios que deben regir el diseño de la organización y gestión de la Administración, así como informar la decisión de una eventual descentralización. Estos principios son los siguientes:

- ✓ La eficacia en la ejecución de las actividades.
- ✓ La eficiencia en el uso de los recursos.
- ✓ El control sobre el gasto público.
- ✓ La transparencia y facilidad para la rendición de cuentas.
- ✓ La coordinación de la acción pública, interna y con otras AAPP u organismos supranacionales.
- ✓ La especialización del capital humano.
- ✓ La flexibilidad en la aplicación de las tareas.
- ✓ La agilidad en la respuesta ante situaciones de emergencia o urgente necesidad.
- ✓ La simplificación de los procedimientos utilizados para la reducción de cargas y de costes transaccionales.
- ✓ La proximidad de la actividad a los beneficiarios finales.
- ✓ La visibilidad de la Administración competente en esa política.
- ✓ Un conocimiento adecuado dentro de la organización delegante.

Con frecuencia, se producen *trade-offs* a la hora de abordar las dimensiones anteriores. Es decir, resulta imposible maximizar simultáneamente todas y cada una de ellas; así, por ejemplo, un mayor agilidad o flexibilidad conllevarán necesariamente una pérdida de control y, posiblemente, eficiencia en la actuación. Similarmente, la especialización o proximidad al beneficiario pueden sacrificar en parte la capacidad de coordinación o incluso la visibilidad de la Administración que es competente en la materia en último término.

Estos *trade-offs* serán más o menos evidentes y sus efectos más o menos potenciales en función de cada caso. No obstante, lejos de ignorarlos es necesario tenerlos en cuenta en el momento de toma de decisión sobre la descentralización funcional mediante un análisis comparativo de coste / beneficio de las alternativas en cada una de las dimensiones.

Este análisis permite tomar una decisión informada, siendo plenamente conscientes de los riesgos que se asumen y, cuando ello es posible, tomando las medidas correctoras de acompañamiento que sean oportunas.

## LAS HUIDAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO †

La reflexión sobre los principios funcionales de la Administración conduce al ya mencionado fenómeno de las "huidas del derecho administrativo", esto es, la utilización retorcida de formas jurídicas y modelos de organización y gestión con el único fin de evitar las rigideces (y controles asociados) propias del marco jurídico administrativo.

Del análisis efectuado sobre el sector público español se concluye que este fenómeno puede haber sido una práctica habitual en los últimos años, lo que debería conducir a una reflexión profunda sobre sus causas y su posible corrección. En este sentido, existen dos posibles causas principales que pueden explicar este fenómeno:

✓ Un deficiente funcionamiento de los controles previstos en la regulación para la creación y supervisión del proceso de descentralización.

✓ Una inadecuación entre los modelos normativos existentes y las necesidades reales (sociales, económicas y políticas) a las que se enfrenta la Administración.

Muy probablemente, ambas causas hayan concurrido, con diferentes intensidades en función del caso, en el desarrollo orgánico experimentado por el sector público español. Por tanto, sería necesario actuar sobre cada una de ellas de manera independiente si se desea evitar la proliferación de este fenómeno en el futuro.

En relación a la primera de ellas, el procedimiento de creación y los mecanismos de control son determinantes para que se generen, eviten o mitiguen los incentivos a la huida del derecho administrativo. Así, la propia elección del rango normativo requerido para la creación de un ente puede favorecer o limitar el fenómeno. La reserva legal tiene indudables ventajas teóricas a la hora de evitar la profusión de órganos ya que implica la participación del poder legislativo, lo cual incrementa plazos y añade un control por las Cortes; sin embargo, permite la configuración de regímenes especiales *ad hoc* que introducen excepciones a los regímenes generales y acaban produciendo un universo de entes heterogéneo, poco coherente y escasamente sistematizado.

Por otro lado, resulta obvio que el procedimiento seguido hasta la fecha es mejorable y que la capacidad de control externo que supuestamente otorga el control parlamentario ha sido limitada. Para mejorar estos problemas de implementación, sería oportuno reforzar el procedimiento de creación de los entes, mediante las siguientes acciones:

■ Replantando el rango normativo necesario.

■ Reforzando los análisis y memorias requeridas para la creación y mantenimiento de los entes (control *ex ante*).

■ Incrementando los controles externos para contrarrestar las tentaciones naturales de los Gobiernos hacia el «Leviathanismo» y el relajamiento de las rigideces en su actuación (control *ex post*)

Para lo anterior, sería oportuno exigir el exhaustivo análisis de coste / beneficio de la descentralización, tantas veces mencionado, evaluando las 12 dimensiones enumeradas con anterioridad. Sólo si de dicho análisis se deriva que los beneficios superan los costes, se debería autorizar dicha creación (o mantenimiento). Evidentemente, dicho análisis debe ser sometido a un control externo e independiente del órgano que lo elabora y propone, lo cual se podría lograr mediante el establecimiento de un organismo de naturaleza similar a los reguladores sectoriales o de competencia, o la atribución de estas competencias a una entidad independiente de los ministerios, como la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, AEVAL.

En relación a la segunda de las causas mencionadas, no se debería obviar que la Administración está definida en la LOFAGE como «un instrumento a las órdenes del Gobierno para la ejecución con objetividad de las políticas que sirvan al interés general». Como tal, debe ser capaz de dar una respuesta eficaz a lo que la sociedad demanda de los Gobiernos en cada momento. Y algunas de las demandas más perentorias en la actualidad son la agilidad, la inmediatez en la respuesta y la rendición de cuentas en la gestión.

La manera de conciliar estas, aparentemente contradictorias, necesidades no es el incremento de la rigidez de los modelos ya que, en tanto persista la necesidad real, un modelo más rígido no hará sino incrementar los incentivos a la huida del mismo. Más bien, las necesidades contemporáneas exigen modelos lo suficientemente flexibles para permitir una respuesta ágil pero que cuenten, al mismo tiempo, con un sistema de penalizaciones, controles y transferencia de responsabilidades que reduzcan los incentivos a usos espurios de dicha flexibilidad.

Se trata, en definitiva, de un difícil equilibrio en el que juegan otros factores adicionales a la mera configuración normativa de los entes. La rendición de cuentas viene condicionada por las relaciones de tutela, el control y delegación en los directivos públicos, su sistema de incentivos económicos, los modelos de gestión por objetivos, la función de control parlamentario del Gobierno, el modelo de control del gasto o, incluso, las consecuencias penales derivadas de los actos de los gestores públicos.

En resumen, el objetivo final debería ser fijar un marco normativo y un sistema de implementación que cumpla con los siguientes requisitos:

✓ Sea capaz de dar respuesta ágil y eficaz a lo que se demanda de él.

✓ Cuenten con sistemas de control operativo *ex ante* mínimos, acordes con la tradición del derecho administrativo español pero sin erosionar el principio anterior.

✓ Esté sujeto a rigurosos mecanismos de supervisión *ex post* y un sólido control de su implementación, de manera que desincentive la huida del mismo y se penalicen fuertemente dichas conductas.

### CRITERIOS PARA LA TOMA DE DECISIONES EN LA DESCENTRALIZACIÓN

A continuación, se ofrecen unas pautas o criterios para analizar la conveniencia de la descentralización y, una vez asumida ésta, elegir el modelo o subsector en que se debería encuadrar el ente en que se delega.

Como se he adelantado, un enfoque holístico del fenómeno de la descentralización debería incluso cuestionarse, en primer lugar, la conveniencia de que las actividades de que se trate deban ser efectuadas por el sector público dilucidando, en su caso, el nivel territorial de Administración más adecuado.

Este análisis tiene que ver con la distribución competencial entre las distintas Administraciones Públicas, las preferencias sobre redistribución y equidad de la sociedad en cada momento, la situación en el espectro ideológico del Gobierno que lo lleve a cabo, el nivel de tolerancia por la sociedad a la intervención pública en la economía, la situación económica coyuntural o la definición del estado de bienestar del país, entre otros muchos factores. Por tanto, se trata de un análisis que excede el alcance de este artículo y que, en todo caso, resulta complejo de modelizar.

No obstante, sí parece oportuno ofrecer unos criterios de evaluación de la pertinencia de la intervención pública para el caso del subsector público empresarial, es decir, la intervención directa del Estado en la economía mediante empresas públicas.

A diferencia del ejercicio clásico de potestades administrativas, la actividad prestacional pública en la economía puede venir acompañada de distorsiones que es necesario considerar: puede expulsar la iniciativa privada (*crowding-out*), desincentivar la innovación, generar ineficiencias, distraer recursos públicos de otras áreas donde reportarían mayor utilidad a la sociedad y, en último término, reducir el dinamismo de la economía.

Por este motivo, en el caso de la prestación de bienes y servicios sujetos a contraprestación económica en el mercado, se puede proponer también una serie de criterios clásicos de ponderación de la conveniencia de la intervención pública. Adicionalmente, es oportuno abordar la difusa frontera entre las dos tipologías de entes incluidos en nuestro análisis en el subsector empresarial: EPEs y sociedades mercantiles.

Como se ha dicho, la práctica revela que las fronteras entre unos y otros, incluso entre subsectores, son difusas y no son infrecuentes los usos de distintos tipos para fines similares. Por tanto, no es posible establecer criterios taxativos de clasificación sino elemen-

tos de prevalencia en la ponderación a la hora de elegir uno y otro.

Así, con carácter general, se propone la figura de la EPE en aquellos casos en los que, existiendo una actividad sujeta a contraprestación económica en el mercado, prevalece la naturaleza de servicio público o de interés general en el ejercicio de las funciones principales del ente. Por el contrario, las sociedades mercantiles, sin perjuicio de que la presencia del sector público en ese ámbito de la economía esté justificada por razones de interés general, deberían emplearse cuando lo que prevalece es la actividad patrimonial de la Administración, los retornos financieros de esas inversiones y la eficiencia económica en la gestión.

Por las razones anteriores, sería una práctica deseable que las EPEs se mantuvieran en las órbitas de los departamentos ministeriales que las tutelan y que ostentan las potestades públicas que en éstas delegan, mientras que las sociedades mercantiles deberían agruparse en un holding público integrado y suficientemente aislado de los intereses de política sectorial, tal y como aconseja la OCDE (6). De esta manera, se mitigan las potenciales distorsiones que se pueden dar en las decisiones empresariales como consecuencia de los conflictos de interés con el área sectorial o reducir, al menos en parte, los riesgos de «captura del regulador» por parte de la empresa pública.

En línea con todo lo expuesto anteriormente, se recoge a continuación una serie de criterios informadores de la elección de tipologías de entes públicos, que coinciden en buena parte con las recogidas en el informe de la CORA.

### SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO

#### Organismos autónomos, agencias

- ✓ Prestar un servicio público o desarrollar una actividad administrativa dirigida a un sector económico o social con una identidad clara y destinatarios fácilmente identificables.
- ✓ Desenvolverse en un área funcional diferenciada o específica.
- ✓ Disponer de un volumen de gestión administrativa suficiente para justificar la autonomía del ente (personal, presupuestos).
- ✓ Disponer de órganos directivos unipersonales adecuados y cuyo procedimiento de nombramiento y actuación sean idóneos para la gestión autónoma del organismo.
- ✓ Requerir la participación activa de otros ministerios o administraciones públicas como condición necesaria para la obtención de resultados satisfactorios.
- ✓ En caso de prestación directa de servicios a los ciudadanos, disponer de una organización periférica suficiente para atender la totalidad del territorio.

- ✓ Exigir una dirección autónoma independiente para la mejor consecución de los objetivos del ente.
- ✓ Disponer de un sistema de financiación propio, especialmente respecto a su capacidad para obtener ingresos en concepto de tasas o precios.
- ✓ Requerir o contar con recursos humanos con especial formación o cualificación profesional, que puede llegar al punto de requerir de Cuerpos y Escalas especiales de funcionarios.
- ✓ Disponer de procedimientos administrativos especiales y sustancialmente diferentes del procedimiento administrativo común
- ✓ No ser un ente meramente instrumental del Ministerio creado para eludir los procedimientos comunes de la gestión administrativa (personal, fiscalización previa, contratación).
- ✓ Desarrollar su actividad sin incurrir en duplicidades de las funciones ejecutivas que competencialmente corresponden a las Comunidades Autónomas.

### Consortios ▾

- Prestar un servicio público o desarrollar una actividad administrativa que requiera de la participación de otra Administración pública y que no pueda ser llevada a cabo por una única administración.
- Atender a necesidades que hayan de tener continuidad temporal y que no se limiten a intervenciones puntuales o coyunturales.
- Tener un mínimo de autonomía en su financiación.
- No limitar su participación en el ente al simple apoyo financiero para la prestación de servicios que competencialmente corresponden a otra Administración o que carecen de relevancia suficiente para la Administración del Estado.

### SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL ▾

#### Entidades públicas empresariales ▾

- ✓ Tener como objeto principal de su actividad la consecución de fines de interés general sujetos a reserva o monopolio público por razones que justifican la intervención pública en la economía, tales como:

**1|** Cubrir fallos de mercado que impiden la consecución de un nivel óptimo de la prestación por el sector privado. Ejemplos de lo anterior serían:

- La provisión de bienes públicos, esto es, bienes y servicios para los que no hay rivalidad ni exclusión en su disfrute, lo cual lleva a una infra provisión de los mismos por el sector privado. Son bienes públicos los resultados de la investigación básica, el stock de conocimiento, la defensa nacional, la conservación de la naturaleza...

- La actuación sobre externalidades, tanto positivas como negativas, que hacen que los verdaderos beneficios o costes sociales no sean repercutidos a los agentes en su integridad sin la mediación de la intervención pública.

- Los fallos de información o información asimétrica en el mercado. Un ejemplo típico son los problemas que se dan en los mercados de seguros por «riesgo moral» y «selección adversa», que pueden llevar a un encarecimiento del seguro para los colectivos de menor riesgo o una expulsión de los agentes aseguradores privados, según el caso.

- La existencia de riesgos sistémicos que no pueden ser cubiertos por el mercado, lo que justificaría la intervención del sector público en la provisión de su cobertura. Por ejemplo, seguros agrarios ante catástrofes naturales, que afectan localmente a todos los agentes y, por tanto, no pueden ser cubiertos mediante diversificación.

**2|** La presencia en sectores estratégicos para la economía o la sociedad en general. Un ejemplo en España sería el turismo o el sector espacial.

**3|** El apoyo a sectores en fase de desarrollo temprano, para suplir el déficit de iniciativa privada. Por ejemplo, el apoyo a industrias innovadoras cuya tecnología se encuentre al principio de la curva de aprendizaje y su rentabilidad sea percibida con tal incertidumbre por los agentes privados que detraiga la inversión.

**4|** La necesidad de una acción de coordinación en un determinado sector económico, en cuya ausencia la iniciativa privada se ve fuertemente limitada. Los fallos de coordinación en el mercado son frecuentes en sectores incipientes, en los que ninguno de los agentes (demanda, oferta, tecnología, etc) alcanza una masa crítica suficiente para arrastrar al resto.

**5|** La cohesión o equilibrios interterritoriales, lo cual podría justificar la intervención del sector público para garantizar que los niveles de actividad económica no divergen entre las distintas regiones.

**6|** La redistribución de rentas entre distintos agentes económicos y sociales, incluso dentro de una misma región.

**6|** La reestructuración ordenada de sectores y áreas en reconversión, en las que parezca oportuno que el cierre de actividades no competitivas se realice de una manera gradual que permita generar actividades alternativas, mantener niveles de desempleo asumibles y dotar de nuevas capacitaciones a los factores de producción.

- ✓ Realizar una actividad susceptible de contraprestación económica.

- ✓ Tener como fuente principal de ingresos su actividad patrimonial, sin necesidad de recurrir a transferencias permanentes desde los Presupuestos Generales del Estado.

✓ Requerir o contar con recursos humanos con especial formación o cualificación profesional, que puede llegar al punto de requerir de Cuerpos y Escalas especiales de funcionarios.

✓ No ser un ente meramente instrumental del Ministerio creado para eludir los procedimientos comunes de la gestión administrativa (personal, fiscalización previa, contratación).

### Sociedades mercantiles

- Realizar una actividad mercantil efectiva.
- Atender a fines de interés general (ver ejemplos arriba), aunque sea subsidiariamente a su objeto principal.
- No realizar actividades que impliquen el ejercicio de potestades públicas ni objeto de reserva a favor del Estado.
- No ser un ente meramente instrumental del Ministerio creado para eludir los procedimientos comunes de la gestión administrativa (personal, fiscalización previa, contratación) o para la realización de actividades no mercantiles.

### SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL

- Exigir la aportación patrimonial y estratégica de otras Administraciones o entes privados como requisito para el adecuado cumplimiento de sus fines.
- Coadyuvar a la consecución de los fines de interés general propuestos por su fundadores sin que ello implique una delegación o vaciamiento de las potestades de estos en la fundación.
- No tener ánimo de lucro.
- Requerir una dirección autónoma independiente para la mejor consecución de los objetivos del ente.
- Disponer de fuentes de financiación diferentes, y significativas, de las consignadas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado.
- Desarrollar su actividad administrativa mediante la adecuada separación entre las funciones de la Dirección y del Patronato.
- Ejercer un control completo sobre la rentabilidad económica y social de la actividad de la Fundación.
- No ser un ente meramente instrumental del Ministerio creado para eludir los procedimientos comunes de la gestión administrativa (personal, fiscalización previa, contratación).
- Deslindar el ejercicio de potestades administrativas públicas de las actividades de las Fundaciones, pues el desempeño de actuaciones con este contenido no puede corresponder a entes de este tipo y con un fundamento básicamente asociativo.

### CONCLUSIONES

Para concluir, se puede afirmar que la Administración española, a diferencia de la de otras economías desarrolladas, no ha culminado la transición hacia formas organizativas más acordes con las demandas actuales. Los procesos de descentralización pueden haber obedecido en la mayoría de los casos a la necesidad de huir de las rigideces del marco administrativo tradicional, más que al resultado de un proceso sistematizado de decisión que incluya un análisis del coste y el beneficio de la solución adoptada.

Los procesos de reforma emprendidos en los últimos tiempos, materializados en el Informe y recomendaciones de la CORA contienen elementos positivos de ordenación, reducción y homogeneización del sector público, si bien es necesario esperar para poder valorar todos sus efectos, especialmente aquellos de naturaleza normativa.

En cualquier caso, este autor considera que, como continuación y próximos pasos, se debería plantear un enfoque mucho más amplio y ambicioso que, lejos de aumentar las rigideces del sistema, proporcione al sector público las herramientas de actuación rápida y flexible que la sociedad actual exige. Una profundización en el modelo de agencias -que en España apenas ha tenido desarrollo desde la promulgación de la ley de agencias de 2006- instaurando procedimientos de gestión y planificación similares a los que se utilizan en el sector privado, parece el único camino a seguir. De lo contrario, el aumento de las rigideces y controles no hará sino incentivar aún más las huidas del derecho administrativo, en tanto las necesidades reales de ser ágiles y flexibles sigan, como parece que va a ocurrir, existiendo.

Lo anterior no está exento de riesgos y costes asociados. Para mitigarlos y que los beneficios más que compensen dichos costes, es fundamental que se incrementen los mecanismos de control externos, se refuercen los sistemas de rendición de cuentas y se profesionalice la figura del directivo público (sobre la que Antonio Núñez escribe en este mismo número).

En definitiva, sólo una transformación integral del sector público, abordando todas sus dimensiones funcionales -desde las personas a los presupuestos, pasando por los procesos- permitirá dotar a la Administración de los niveles de eficacia, eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos que la sociedad del s. XXI reclama.

**(\*) El autor agradece al programa Fulbright y al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (MINETUR) el patrocinio de sus estudios en la Harvard Kennedy School durante el curso 2011-2012 por los que obtuvo su máster en Administración Pública. El contenido de este artículo refleja exclusivamente las opiniones del autor. Parte de su contenido ha sido inspirado por las reflexiones de la Subcomisión de Administración Institucional de la CORA, de la que el autor ha sido miembro y a cuyos otros miembros agradece sus contribuciones.**

NOTAS ↓

- [1] Las Agencias Estatales se regulan por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.
- [2] [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF)
- [3] Este análisis de duplicidades ha sido objeto de análisis por la Subcomisión de Duplicidades de la CORA, por lo que el informe final incluye una serie de medidas en este ámbito cuya implementación, no obstante, requerirá de la volun-

tad de las administraciones implicadas y exigirá un importante esfuerzo político y de coordinación.

- [4] Como se verá más adelante, las Entidades Públicas Empresariales tienen una naturaleza mixta pues, si bien son organismos públicos según la LOFAGE, ejercen actividades prestacionales en el mercado. A efectos de nuestro análisis, las encuadramos en el subsector empresarial con esta salvedad.
- [5] REGLAMENTO (CE) No 58/2003 DEL CONSEJO de 19 de diciembre de 2002 por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios
- [5] OCDE, 2008. Accountability and Transparency. A guide for State Ownership.