

Las Agencias estatales

Luis Cosculluela Montaner

Catedrático de Derecho Administrativo de la UCM

La Ley 28/2006, de 18 de julio (en adelante LAGE), ha introducido en nuestro Ordenamiento un nuevo tipo de entidad institucional del Estado: las Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos¹. Como quiera que la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante LOFAGE) había pretendido, una vez más en la historia de nuestro Derecho Administrativo, establecer una regulación común para la Administración institucional del Estado, esta Ley que, desde luego, rompe ese intento, trata al menos de que la LOFAGE, al regular en el aparta-

¹ Con relación al título de la Ley cabría afirmar que parece un tanto pretencioso, porque la mejora de los servicios públicos no queda garantizada por una simple reforma legislativa, y, por otra parte, el propio concepto de servicio público es controvertido, en especial si con él se quiere hacer referencia a la modalidad de actividad que van a realizar las Agencias, que, en su gran mayoría, realizarán funciones públicas, o si se prefiere ejercerán potestades administrativas, y no actividad prestacional, que es lo propio de la noción de servicio público. Claro que también cabe entender que la noción de servicio público se utiliza, en este caso, en su acepción orgánica general para referirse a las estructuras organizativas de la Administración institucional en este caso. El subtítulo o complemento del título «para la mejora de los servicios públicos» debería haberse utilizado mejor en relación a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

do 1 del artículo 43 los tipos de organismos públicos, recoja el nuevo tipo de las Agencias estatales que se integran en ellos².

La LAGE supone una adaptación de la Administración institucional del Estado a las reformas más generalizadas que se han producido en los países de nuestro entorno cultural, comenzando por la aceptación generalizada del nombre, que con todo lo menos relevante, y siguiendo con una pretendida mayor autonomía de este tipo de entidades institucionales. Autonomía respecto de las instrucciones de las autoridades políticas a las que están adscritas, que tiene sus límites, pues son entidades dependientes y no independientes, pero que se pretende objetivar a través de la figura del denominado contrato de gestión. El tiempo dirá si esta reforma se queda en ese intento o es la avanzadilla de una reforma de mayor calado, en línea con los criterios del modelo británico de reservar la estructura política y funcional para las tareas de dirección, las normativas y de control, y pasar las tareas ejecutivas a estas formas de administración institucional. Pero esa reforma exige otro tipo de planteamientos más generales que no caben en la Ley que comentamos.

1. LOS PRINCIPALES MODELOS DE AGENCIAS EN EL DERECHO COMPARADO

A) Las Agencias en el Derecho de los Estados Unidos

La denominación de Agencia proviene del Derecho público norteamericano y desde luego no es el único término que el Derecho público europeo, y el español en particular, ha incorporado a nuestro Ordenamiento³ ¿Pero se trata de la misma institución? Podemos afirmar rotundamente que no.

Las Agencias administrativas estadounidenses pueden clasificarse en dos grandes tipos: las *regulatory agency*, que son creadas por Ley del Congreso y a las que se delegan poderes normativos que afectan

² «Disposición adicional primera de la LAGE: El artículo 43 de la Ley 6/1887, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado se modifica como sigue: Uno. El apartado 1 del artículo 43 queda redactado del siguiente modo: “1. Los organismos públicos se clasifican en: a) Organismos autónomos. b) Entidades públicas empresariales. c) Agencias Estatales, que se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta Ley.»

³ Baste citar el término Autoridad, generalizado en nuestro Derecho Portuario, que tradicionalmente había empleado el término Junta de Obras del Puerto, o Puerto Autónomo.

a los particulares que operan en el sector en el que se desenvuelven las competencias de la agencia, y las *non regulatory agency*, que se crean para actuar en la prestación de ayudas o servicios sociales y que carecen de potestades normativas⁴.

Según otro criterio clasificatorio, las Agencias, pueden diferenciarse en *executive agency*, en las que los poderes del Presidente en relación con el personal directivo son muy amplios, y las *independent agency or commissions*, en las que estas decisiones de nombramiento y destitución de este personal solo proceden cuando concurren causas tasadas por la ley y con el consentimiento del Congreso⁵.

En todo caso, la casuística del régimen norteamericano de las Agencias tiene su base en el constitucionalismo de ese Estado y no son instituciones trasladables, sin más, a otros países. El mismo concepto de Agencia es en el Derecho norteamericano muy amplio, así la *Administrative Procedure Act* de 1946 define a la Agencia como: *agency means each authority of the Government of the United States, whether or not it is within or subject to review by another agency, but does not include the Congress, and the Courts of the United States*. El término Agencia viene así a identificarse con cualquier estructura organizativa creada por el Congreso o por el Presidente de los Estados Unidos para realizar funciones públicas, sin que en tan amplio concepto convivan realidades homogéneas ni en las funciones que realizan, ni en los poderes de dirección y control del Presidente, ni siquiera en el régimen jurídico que les es aplicable⁶.

Aunque el término Agencia tenga origen norteamericano, no puede decirse que las Agencias estatales que regula la nueva Ley tengan nada que ver con la variedad de agencias estadounidenses⁷.

⁴ Puede consultarse una amplia referencia a este tema con cita de la bibliografía americana especializada en CARBONELL, E.: *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*. Ed. Pons, Madrid, 1996, pp. 48 ss.

⁵ El tema de la destitución del personal directivo de las *Independent Agency*, es, no obstante, controvertido en la doctrina y en la jurisprudencia norteamericana, que se orienta a analizar caso por caso la ley de creación de cada Agencia, y que parece reservar el término de Agencia independiente a aquellas en las que la facultades de destitución del Presidente están limitadas y controladas por el Congreso.

⁶ Así, la *Administrative Procedure Act*, no es de aplicación a las Agencias que operan en materias militares, ni el exterior, ni con funciones meramente internas de la Administración norteamericana.

⁷ *Vid.* TORRE SILVA: «Sobre la independencia de las Agencias federales en los Estados Unidos de América», en *RAJ*, nº 167 (2005).

B) Los NDPB y las *Executive Agencies* del Derecho británico

Los NDPB han sucedido a los antiguos QUANGO's en el Reino Unido⁸ y tienen también una significación que solo es explicable en el peculiar sistema constitucional de Gran Bretaña, que ha estado clásicamente basado en una organización apoyada en el *self government*, que preconiza una amplia descentralización administrativa, en la que las autoridades centrales orientan sus funciones a una labor de coordinación y en su caso dirección, pero solo en contadas ocasiones a la gestión administrativa.

Pero a partir de la década de 1990 el Derecho británico ha venido creando *Executive Agencies*, dentro de la política de *New Public Management*, como un sistema de separación entre estas entidades y cualquier tarea ejecutiva que pudiera corresponder a los Departamentos ministeriales. De esta suerte, todos los Departamentos han terminado por crear al menos una Agencia ejecutiva, que se relaciona con el Departamento correspondiente a través de un *Framework Agreement* suscrito entre la Agencia y el Departamento en el que se concreta su presupuesto, los objetivos a cumplir, los controles y las responsabilidades que asume la Agencia. A diferencia de los NPDB, las Agencias tienen una estrecha relación con el Departamento que las crea, mientras que los NPDB son más independientes y tienen mayor relación con el Parlamento que con el Gobierno de Su Majestad.

C) Las autoridades administrativas independientes francesas

Estas entidades creadas en el Derecho francés fueron en sus orígenes objeto de fuerte controversia⁹, negando en algunos casos su carácter de verdaderas Administraciones Públicas y en otros negando incluso su constitucionalidad¹⁰. Estas entidades en Francia han carecido en la mayoría de las ocasiones de un reconocimiento de su per-

⁸ CRAIG (*Administrative Law*. 5ª ed., Thomson Sweet & Maxwell, 2003, pp. 96 ss.) sostiene que la nueva denominación es más correcta, pues los *quasi non governmental organisation*, (QUANGO's), no era una denominación correcta, pues sí dependían del Gobierno, mientras que la actual denominación solo precisa que se trata de *non-departmental public bodies* (NDPB); pero el propio actor considera más adecuada la denominación de *Agencies*.

⁹ Vid. GENTOT: *Les autorités administratives indépendantes*. París, 1991.

¹⁰ Este tema ha tenido trascendencia en la doctrina española en relación con las Administraciones independientes en España con posiciones contrapuestas. Vid., especialmente, BETANCOR, A.: *Las Administraciones independientes*. Ed. Tecnos, Madrid, 1994; GARCÍA LLOVET, E.: «Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho», en *RAP*, nº 131 (1993), pp. 61 ss.; POMED, A.: «Fundamento y naturaleza jurídica de las Administraciones independientes», en *RAP*, nº 132 (1993), pp. 117 ss.

sonalidad jurídica independiente, constituyéndose como simples órganos. Pero evidentemente la experiencia francesa de este tipo de entidades públicas independientes no guarda relación alguna con el objeto de nuestro estudio.

D) Las Agencias en el Derecho italiano

El término *Agencia* se ha desarrollado desde la década de 1980 y especialmente desde 1999¹¹. Las Agencias autónomas están adscritas a un Ministerio y operan en base a convenios suscritos con el Ministerio de adscripción, donde se definen los objetivos a cumplir, su financiación, la selección de su personal, los controles etc.

E) El Derecho Comunitario Europeo

Las Comunidades Europeas también han dado cabida a las Agencias como organismos especializados para la ejecución de determinadas políticas o programas europeos¹². No son las únicas entidades u órganos institucionales creados por la Unión Europea, que también cuenta con Centros, Oficinas, Fundaciones, Observatorios, etc.; pero el término Agencia recoge las entidades institucionales más relevantes con competencias ejecutivas.

2. LOS PRECEDENTES ESPAÑOLES DE LAS AGENCIAS

El término Agencias para referirse a organismos institucionales está, como hemos visto, de moda en diversos Ordenamientos, no es, pues, raro que el Derecho español le haya dado también entrada en nuestra Administración institucional. Pero ninguno de los supuestos analizados en el apartado anterior pueden considerarse antecedente o modelo exacto de las Agencias estatales que regula la Ley 28/2006, siendo quizá los modelos más próximos al tipo diseñado por esta Ley el modelo británico de las Agencias ejecutivas y el italiano.

En el propio Derecho público español contamos también con varios antecedentes en que el término Agencia se ha utilizado para de-

¹¹ En particular, tras la reforma de la organización del Gobierno por el Decreto legislativo de 30 de julio de 1999. *Vid.* VANDELLI en *Organizzazione e personale*, obra conjunta con BARUSSO, Maggioli Editore, 2001, pp. 456 y ss.

¹² Así, entre otras, la Unión Europea ha creado la Agencia Europea del Medicamento, la Agencia Europea del Medio Ambiente, la Agencia de Seguridad Aérea, la Agencia Europea de Seguridad Marítima, la Agencia Ferroviaria Europea, la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria, la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo.

signar a entidades que forman parte de la Administración institucional del Estado o de la de las Comunidades Autónomas. El primer precedente, salvo error por mi parte, lo constituye la Ley 9/1983, de 12 de diciembre, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias. En la Administración estatal el término Agencia se ha utilizado también para designar a entidades de muy distinta naturaleza. La entidad institucional del Estado denominada Agencia más conocida es la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada para gestionar la recaudación de tributos estatales. Después aparecieron la Agencia de Cooperación Iberoamericana, para gestionar la cooperación con Hispanoamérica y Brasil. También fue creada la Agencia de Protección de Datos, de distinta naturaleza a las anteriores, pues se encuadra dentro de las llamadas Administraciones independientes.

Entre todas estas entidades no hay muchos elementos de conexión, cada una de ellas tiene su propia regulación, su objeto es diverso y su naturaleza distinta. Así, en algún caso, como en el del Ministerio de Educación y Ciencia, las dos Agencias actualmente existentes tienen como función principal la evaluación de proyectos de investigación, la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), o la evaluación de la investigación realizada por el personal docente universitario, la Fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA); pero, sin embargo, la ANEP tiene naturaleza de organismo autónomo, mientras que la ANECA es una Fundación estatal sometida al Protectorado del Ministerio de Educación y Ciencia. Las dos, junto con el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, que se transformará en una nueva Agencia estatal, al amparo de lo dispuesto en la Disposición adicional tercera de la LAGE, completarán un diseño ministerial en el que las tareas evaluadoras o de promoción y desarrollo de la investigación científica, que son las principales competencias que siguen atribuidas al Ministerio, además de las tareas normativas, serán ejercidas por este nuevo tipo de Administración institucional en el que se transformarán todas ellas, de modo que las tareas normativas y de dirección política serán desempeñadas por el Ministerio, y sus competencia ejecutivas o de gestión serán desempeñadas por las tres Agencias. Un modelo que recuerda el diseño británico del reparto de funciones entre los Departamentos ministeriales y las Agencias ejecutivas.

En el ámbito autonómico también han menudeado los ejemplos de entidades que se acogieron a la denominación de Agencias. Tal denominación, como se ha dicho, se introduce en nuestro Ordenamiento por la Ley 9/1983 de Organización y Funcionamiento de la Administración del Principado de Asturias; aunque la primera Agen-

cia efectivamente creada fue la Agencia de Medio Ambiente, creada por la Ley de 12 de junio de 1984 con el carácter de organismo autónomo administrativo. En esta misma línea son varias las Agencias creadas por las Comunidades Autónomas con distintas finalidades, así, a título de ejemplo, puede citarse, entre las de reciente creación, la Agencia Catalana del Consumo, creada por la Ley catalana 9/2004, de 24 de diciembre, que tiene también la naturaleza de organismo autónomo administrativo.

A la vista de estos ejemplos, las Agencias existentes en el Derecho español pueden clasificarse, atendiendo al criterio de su naturaleza jurídica, en los siguientes grupos:

a) Administraciones Públicas estatales independientes, de las que es ejemplo la Agencia Española de Protección de Datos¹³, que formalmente se califica como ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6, apartado 5, de la Ley General Presupuestaria (actualmente derogado), y ejerce con plena independencia de la Administración General del Estado las funciones que le atribuye la Ley Orgánica 5/1992, de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de carácter personal (en adelante LODP)¹⁴. La Agencia está expresamente exceptuada de la aplicación de la LOFAGE por su Disposición adicional décima y se rige por su normativa específica, integrada esencialmente por la LOPD; el Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/2003, de 30 de diciembre; el Real Decreto 1332/1994, de 20 de junio, que desarrolla parcialmente la LOPD, y solo supletoriamente por la LOFAGE. La Agencia tiene como órgano principal a su Director, nombrado por el Gobierno a propuesta del Ministro de Justicia por un plazo de cuatro años, cargo del que no puede ser removido durante su mandato sino por las causas tasadas que se prevén en el artículo 15 del Estatuto de la Agencia. El Director, que debe comparecer ante el Congreso de los Diputados antes de su nombramiento, informa anualmente de la Memoria de actividades de la Agencia ante la Comisión Constitucional de esta Cámara. Y además de este órgano unipersonal cuenta con un órgano colegiado, el Consejo Consultivo, con funciones de simple informe en las materias competencia de la Agencia, cuya composición regula la LOPD y

¹³ MURO I BAS: «La Agencia de Protección de Datos», en *RAP*, nº 147 (1998), páginas 381 ss.

¹⁴ El carácter de Administración independiente se adapta a lo prevenido en el Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, que impone la creación de una o más autoridades públicas para vigilar el cumplimiento de las previsiones de dicha Directiva, con el carácter de autoridad independiente más exactamente, que ejercerá sus funciones con total independencia.

en cuyo nombramiento intervienen las Cortes y otras entidades públicas¹⁵. Su régimen jurídico es de Derecho Público en cuanto ejerce potestades administrativas, pero su régimen de contratación y sus adquisiciones patrimoniales se rigen por el Derecho privado, si bien con sujeción a los principios de de publicidad y concurrencia (art. 36 de su Estatuto). En cuanto a su presupuesto, se integra en los Presupuestos Generales del Estado, estando sometido a control de gestión económico-financiera establecido en la LOPD, y al previsto en la Ley General Presupuestaria, que impone el control interno por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE) y el externo por el Tribunal de Cuentas.

b) Organismos autónomos que se acogieron a la denominación puramente nominal de Agencias, que se rigen por lo dispuesto para este tipo de organismos públicos por la LOFAGE en su Título III. Son ejemplo de este tipo de Agencias, además de la ANEP, ya citada anteriormente, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, creada por la Ley 11/2001 con la naturaleza de organismo autónomo, según precisa el artículo 1 de su Estatuto aprobado por Real Decreto 709/2002, de 19 de julio.

Estas Agencias, en su condición de organismos públicos, son Administraciones dependientes, sometidas a la denominada relación de instrumentalidad, que supone: su adscripción a un Ministerio a quien corresponde su dirección política mediante la aprobación del correspondiente Plan de Actuación; la propuesta de nombramiento por Real Decreto de su Presidente y, en su caso, la de los demás miembros de su órgano colegiado máximo (Consejo de Dirección o de Administración), cuando el nombramiento deba hacerse por Real Decreto, o directamente cuando el nombramiento se realice por Orden ministerial. Nombramiento y ceses que se realizan en base a la confianza política, y también la evaluación y el control de eficacia en los resultados de su actividad. Igualmente cabe que su Estatuto prevea una tutela jurídica, instrumentada en la posibilidad de interponer recursos contra sus decisiones administrativas ante el Ministerio de adscripción.

Y en lo económico, los organismos autónomos están sometidos al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y fis-

¹⁵ Los miembros del Consejo Consultivo son propuestos por cada una de las dos Cámaras legislativas, por el Ministro de Justicia, por cada una de las Comunidades Autónomas que hayan creado una Agencia de Protección de Datos, por la Federación Española de Municipios y Provincias, por la Academia de la Historia, por el Consejo de Universidades, por el Consejo de Consumidores y Usuarios y por el Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

calización por la IGAE, y al control externo por el Tribunal de Cuentas, tal como prevé la LGP.

c) Fundaciones públicas, naturaleza jurídica a la que se acoge la ya citada ANECA, reguladas por la Ley de Fundaciones 50/2002, de 26 de diciembre, que las denomina Fundaciones del Sector Público, que con creadas por Acuerdo del Consejo de Ministros. En el caso de la ANECA se establece, en el artículo 7 de sus Estatutos, que desarrollará sus actividades con independencia, transparencia y objetividad, y teniendo en cuenta los principios internacionales generales internacionalmente admitidos en la materia.

d) No conozco ningún tipo de entidad pública empresarial del Estado que haya sido creada con el nombre de Agencia; pero sí lo hay en la legislación autonómica. Este es el caso de la Agencia de Conocimiento y la Tecnología, creada por la Ley 3/2006 con este carácter, previsto en la Comunidad de La Rioja en su Ley 3/2003 de Organización del Sector Público de La Rioja.

e) Entidades de Derecho Público atípicas, de la que es ejemplo la Agencia Estatal de Administración Tributaria, creada por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, a la que se refiere expresamente la Disposición adicional novena de la LOFAGE, que se rige por su legislación específica; pero que, a diferencia de la Agencia analizada en el apartado a), no es Administración independiente, sino dependiente, estando adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

La LAGE que comentamos pretende acabar con este variopinto sistema organizativo, incorporando un nuevo tipo en el que tengan encaje las formulas organizativas de entes institucionales dependientes de la Administración del Estado que anteriormente no tenía encaje preciso en los dos tipos de entidades de organismos públicos que previó la LOFAGE, o que teniéndolo, especialmente en el tipo de organismos autónomos, que es el más general para las Agencias creadas con anterioridad a la LAGE, deberán transformarse en el nuevo tipo de Agencia estatal, conforme a la autorización que se contiene en la Disposición adicional quinta de la LAGE, y las de teórica nueva creación autorizadas por la Disposición adicional tercera de la Ley, muchas de las cuales son en realidad nuevos supuestos de transformación de actuales organismos públicos. No guardan relación, por tanto, con las denominadas Administraciones independientes, sino solo con las dependientes ligadas por la relación de instrumentalidad con la Administración estatal. Y tampoco con las entidades de Derecho Público atípicas, como la Agencia Tributaria, a la que la Disposición adicional novena de la LAGE excluye de la autorización al Gobierno para transformar en Agencia estatal de las reguladas por dicha Ley.

A la vista de los precedentes que estos intentos han tenido en nuestro Derecho Público, no hace falta ser profeta para vaticinar que tampoco esta vez la Ley lograra su objetivo. Baste recordar que este mismo objetivo lo pretendía también la Ley de Entidades Autónomas de 1958, y el efecto expansivo que tuvo su artículo 5, al que se conectaron muchos entes de Derecho Público, precisamente para escapar a la aplicación de dicha Ley. Y lo mismo ocurrió con la Ley General Presupuestaria de 1977, cuyo artículo 6.5, derogado por la LOFAGE, sirvió también para acoger a todas las sociedades estatales que se pretendió no se sometían a las previsiones de esta Ley, sino a su normativa específica. Y lo propio ha ocurrido con la LOFAGE, que ha sido incapaz de dar cabida a las denominadas Administraciones independientes, y que en sus Disposiciones adicionales (especialmente la octava, novena y décima) contienen una larga enumeración de entidades de Derecho Público excluidas de la normativa general de la Ley. Y a la que a los pocos años de la entrada en vigor de la LAGE, la Ley 25/2006 ha añadido un nuevo tipo de entidades: las Agencias estatales. Esta misma Ley, en su Exposición de Motivos, denuncia que de un total de 138 organismos públicos estatales existentes 47 tienen un régimen regulador que no se ajusta al tipo definido en la LOFAGE. A la vista de esta experiencia no es difícil vaticinar que la huida de los tipos generales seguirá sembrando de regímenes singulares nuestro ordenamiento jurídico, puesto que, estando definido el régimen general en una ley ordinaria, basta otra ley del mismo carácter para singularizar otro tipo de régimen singular para un nuevo ente institucional.

Yo he propuesto que quizá este objetivo se podría lograr si los tipos de Administraciones institucionales, no solo los estatales, se regularan estableciendo las normas esenciales de su régimen jurídico en una ley básica al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución¹⁶; pero esta propuesta choca frontalmente con la interpretación restrictiva que de este fundamental precepto de nuestra Constitución ha hecho el Tribunal Constitucional, señalando que la materia organizativa de las entidades públicas, en cuanto se refiere a la Administración institucional de las Comunidades Autónomas, pertenece a su esfera de competencias exclusivas y, por tanto, no cabe aprobar ninguna legislación básica en la materia que viniera a homogeneizar los tipos de entidades institucionales en el Derecho español.

En la actualidad solo las entidades institucionales locales tienen fijados los tipos organizativos en la Ley reguladora de las Bases de las

¹⁶ Vid. COSCULLUELA: *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas, 2006, 17ª ed., pp. 293 y ss.

Entidades Locales (en adelante la LRBRL). Y la reforma de esta Ley, cuyos primeros borradores conocemos, aunque han tenido numerosas variaciones, no abordaban el tipo institucional de Agencia; pero, dada la progresiva extensión de normativa estatal al ámbito local, no sería extraño que en la futura Ley de Régimen Local si apareciera este nuevo tipo de entidad institucional.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS AGENCIAS ESTATALES

Vamos a centrarnos lógicamente en las Agencias que se creen por el Estado conforme a lo previsto en la LAGE. El artículo 1 de esta Ley las califica expresamente de entidades de Derecho Público y, por tanto, como Administraciones Públicas que tienen reconocida personalidad jurídica independiente de la del Estado, en cuya Administración institucional se insertan. Pero el concepto de entidad de Derecho Público es demasiado amplio, lo utiliza el Ordenamiento jurídico español para referirse a cualquier Administración institucional o más específicamente a las entidades organizadas bajo régimen jurídico de Derecho Público que no se ajustan a ningún tipo predeterminado por la LOFAGE. Parecería, por tanto, que la LAGE, consciente de que se trata de incorporar a nuestro Ordenamiento Jurídico un nuevo tipo de Administración institucional, hubiera querido, en su artículo 2, desvincular a las Agencias estatales de cualquier otro tipo regulado en otras normas, especialmente en la LOFAGE. Pero en la Disposición final primera se establece la relación entre el nuevo tipo de Administración institucional que esta Ley viene a crear y la LOFAGE, que contenía los tipos generales de las Administración institucional estatal. Y así esta Disposición final primera incluye las Agencias como un nuevo tipo de organismo público, junto a las ya previstos en la LOFAGE de organismos autónomos y entidades públicas empresariales.

En cuanto organismos públicos, las Agencias estatales se rigen por la LAGE y, supletoriamente por la LOFAGE, a tenor de lo previsto en el artículo 43 de esta Ley, conforme a la modificación que precisamente introduce la Disposición final primera de la LAGE. Pero la Exposición de Motivos de la LAGE es más explícita en cuanto a la política a seguir con las Agencias estatales, y en los dos últimos párrafos del apartado 1 se dice que:

«... las Agencias estatales no van a ser, sin más, un nuevo tipo de organismo público, sino la fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se van a reconducir, aquellos organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funcionamiento se ajusten al concepto de Agencia estatal y se estime oportuno y más eficaz su transformación en este tipo de organismo público.

Asimismo, tras la entrada en vigor de esta Ley, la Agencia estatal será el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la Administración General del Estado para dar respuesta a sus necesidades de descentralización funcional, si bien, excepcionalmente, subsistirán los restantes tipos de organismos públicos.»

De lo expresado por la Exposición de Motivos de la LAGE se deduce que en el Ordenamiento español, que tenía como arquetipo nominal de las entidades institucionales a los organismos autónomos, que había sido el término español que se ideó como réplica nacional al termino francés de *établissement public*, se va a producir una innovación; a partir de ahora el arquetipo de la entidad institucional del Estado será la Agencia estatal. Pero además la Disposición adicional quinta autoriza al Gobierno para que en el plazo de dos años transforme los actuales organismos públicos en Agencias cuando sus objetivos y actividades se ajusten a la naturaleza de las Agencias estatales¹⁷. De modo que el término Agencia estatal y su nuevo régimen jurídico pretende generalizarse absolutamente en el plazo de dos años para la Administración institucional del Estado. Y desde luego, de cara al futuro, la Disposición adicional sexta prevé que

«con carácter general, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, los organismos públicos que hayan de crearse en la Administración General del Estado, adoptarán la configuración de agencias estatales...».

Claro que la propia Disposición adicional quinta que comentamos prevé, en su número 3, que los organismos públicos que no se transformen en Agencias estatales mantendrán su actual regulación. Lo que significa que los únicos organismos autónomos y en menor medida las entidades públicas empresariales serán, dentro de los dos años que prevé la Disposición adicional quinta, en su número 1, los que existen en la actualidad y no se transformen.

No parece que este deseo de transformar con carácter general los organismos públicos en Agencias sea factible con relación a las entidades públicas empresariales, cuyo régimen jurídico, en cuanto a su actividad frente a terceros, se rige por el Derecho privado, salvo que excepcionalmente tengan atribuidas potestades públicas, en relación con las cuales su ejercicio siempre deberá regirse por el Derecho público. La diferenciación entre organismos autónomos y entidades públicas empresariales tiene su lógica institucional, como también la tenía en su día la distinción entre organismos autónomos de carácter

¹⁷ Igualmente, las Disposiciones adicionales segunda y tercera contienen ejemplos de organismos públicos que se transforman en Agencias estatales, pese a que la dicción literal de la LAGE habla en estos casos de autorización para la creación de nuevas Agencias estatales.

administrativo y organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, prevista en el artículo 4 de la Ley General Presupuestaria de 1977. No tiene sentido agrupar bajo un pretendido tipo organizativo único, el de Agencias estatales, a entidades que se rigen íntegramente por el Derecho público y entidades que solo se rigen por el Derecho público en sus relaciones *ad intra* y en los procedimientos de adjudicación de los contratos que celebren. La distinción es tan obvia que obliga a diferenciar ambos tipos de entidades públicas; pero la LAGE no cierra esta posibilidad y contiene algunas previsiones que en la LOFAGE están reguladas solo para las entidades públicas empresariales, así, por ejemplo, la previsión del artículo 80.3 de esta Ley y el artículo 17.3 de la LAGE.

De hecho, la mayor parte de las entidades que cuya transformación en Agencias estatales se autoriza por la LAGE y las que se autoriza su creación eran o encajaban mejor en el tipo de organismo autónomo que en la entidad pública empresarial, por cuanto no actúan en el mercado, realizando actividad comercial o industrial, sino que se limitaban a ejercer funciones públicas. Y la primera de las Agencias creadas, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, creada por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, no ejerce propiamente funciones ejecutivas, sino de seguimiento, informe, evaluación, propuesta o promoción de líneas de investigación dentro de sus objetivos, por lo que no precisa de la aplicación del Derecho privado en su actividad, que es la nota distintiva de la Entidades públicas empresariales en relación con los organismos autónomos.

4. LEGISLACIÓN APLICABLE Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGENCIAS ESTATALES

La legislación aplicable a las Agencias es la prevista en el artículo 43 de la LOFAGE, es decir, la LAGE, el Estatuto de la propia Agencia y supletoriamente la propia LOFAGE. Ambas Leyes remiten a su vez distintos aspectos de la regulación de las Agencias a otras Leyes de Derecho Público, así a la LGP (arts. 29 y 31 de la LAGE y 58 de la LOFAGE) o a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (art. 31 de la LAGE).

Por lo demás, su organización y funcionamiento se regula por el Derecho público: LAGE y Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo, en cuanto a las normas funcionamiento de los órganos colegiados aplica-

bles al Consejo Rector de la Agencia. Del mismo modo, las Agencias que podrán suscribir convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas se regirán por lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 30/1992, en el Estatuto de la Agencia y en el propio Convenio¹⁸.

En el ejercicio de potestades administrativas que tengan atribuidas se rigen por la Ley 30/1992 y demás normas aplicables a las Administraciones Públicas. Especificando el artículo 2 de la LAGE, que las resoluciones del Consejo Rector y del Director de la Agencia ponen fin a la vía administrativa, por lo que solo serán recurribles en reposición, con carácter potestativo, o directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

El régimen de contratación está sometido a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la LAGE, y el número 3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El régimen de gestión y administración de su patrimonio será el previsto para los organismos públicos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Y el artículo 17.3 de la LAGE prevé:

«Los Estatutos de las Agencias estatales podrán prever que los bienes inmuebles propios de estas que dejen ser necesarios para el cumplimiento de sus fines puedan ser enajenados por las mismas, previa comunicación al Ministerio de Economía y Hacienda.»

Previsión que la LOFAGE ya contenía con relación a las entidades públicas empresariales, como se ha dicho.

Sin embargo, la LAGE no regula el régimen de la actividad *ad extra* de las Agencias. No contiene una previsión similar al artículo 53.2 de la LOFAGE, con relación a las entidades públicas empresariales, ni siquiera con remisión a lo que dispongan al respecto los Estatutos de las Agencias estatales que se creen. Pero es evidente que, aunque, como se ha dicho, la Disposición adicional quinta prevé la transformación en Agencias estatales de organismos públicos, es decir, tanto organismos autónomos como entidades públicas empresariales, el perfil que diseña el régimen jurídico de la LAGE para las Agencias es más adecuado para la transformación de los organismos autónomos en Agencias que en el caso de las entidades públicas empresariales. Pero como la LAGE deja también abierta esta posibilidad en el número 3 de la Disposición adicional quinta, número 3, con exclusión tan solo

¹⁸ *Vid.*, con relación a la Agencia Estatal de Evolución de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, lo dispuesto en el artículo 4 de sus Estatutos.

de las denominadas Administraciones independientes y específicamente de las previstas en las Disposiciones adicionales novena y décima de la LOFAGE, si se diera el caso, parece que la aplicación general del Derecho privado de este tipo de Agencias, debería preverse en su Estatuto, al amparo de la ambigua declaración que se contiene en el artículo 2.2 de la LAGE¹⁹. Aplicación de Derecho privado, en el caso de que se prevea en su Estatuto, que siempre debería excepcionar los supuestos en que la Agencia ejerciese potestades administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 30/1992.

El Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios ha regulado también los principios de la actuación de la Agencia, que dada su generalidad deberían haberse regulado en la LAGE porque son comunes a todas las entidades institucionales y a toda Administración pública. El artículo 7 del Estatuto de dicha Agencia establece como principios de su actuación: el interés general, objetivos, eficacia, economía y servicio al ciudadano²⁰.

Por último, la Disposición adicional cuarta de la LAGE remite la asistencia jurídica, representación y defensa en juicio de las Agencias a la Ley 52/1887, de Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, y especifica que si se ejerce por abogados del Estado, estos dependerán orgánica y funcionalmente de la Abogacía General del Estado.

5. CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS AGENCIAS ESTATALES

La creación de la Administración institucional del Estado siempre ha estado reservada a la Ley, aunque la modificación, fusión con otras entidades institucionales y supresión de estas entidades estaba básicamente deslegalizada por distintas leyes presupuestarias o de «acompañamiento», y con carácter más general por los artículos 63 y 64 de la LOFAGE en determinados supuestos.

El artículo 3 de la LAGE sigue fiel a esta tradición en cuanto a la creación de las Agencias estatales. Sin embargo, el legislador ha introducido una modificación importante, previendo una colaboración

¹⁹ Precepto al que también se remite expresamente el artículo 2.2 del Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

²⁰ Junto a dichos principios generales, se señalan en el artículo 7 del Estatuto como específicos de esta Agencia: los de independencia de criterio, dictamen y juicio; los de transparencia y participación ciudadana; los de autonomía y responsabilidad; los de cooperación interadministrativa y participación institucional; el de calidad y mejora continua, y el de ética profesional y responsabilidad pública.

normativa entre el Poder legislativo y el Gobierno. La creación de estas Agencias requiere la aprobación de una Ley autorizatoria, y en base a ella el Consejo de Ministros debe aprobar por Real Decreto el Estatuto de la Agencia, a propuesta conjunta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

La Ley autorizatoria debe precisar el objeto de la Agencia estatal y sus fines generales; pero el artículo 3 de la LAGE exige que el Anteproyecto de esta Ley vaya acompañado también del proyecto de Estatuto y de la Memoria, que tendrán la consideración de antecedentes del Proyecto de Ley que presente a las Cortes el Gobierno. Lo que supone que tanto el Gobierno al presentar el Proyecto de Ley autorizatoria como las Cortes deben contar con toda la información precisa sobre los aspectos fundamentales de la Agencia que se pretende crear: el proyecto de Estatuto y la Memoria, que debe precisar los objetivos perseguidos con la creación de la Agencia, su régimen económico-financiero, el rango orgánico de sus órganos directivos, los recursos humanos necesarios, las retribuciones del personal y la propuesta del marco de actuación con relación al personal de la Agencia (art. 3.4 de la LAGE).

Pero, formalmente, la Ley autorizatoria no determina la creación de la Agencia, esta se produce por la aprobación del Estatuto de la Agencia por Real Decreto, que es además la norma que prevé el momento de la puesta en funcionamiento de la Agencia.

El contenido del Estatuto se detalla en el artículo 3.5 de la LAGE:

a) Las funciones a desarrollar por la Agencia estatal y, en su caso, las facultades decisorias correspondientes a las competencias de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos que se atribuyen a dicha Agencia.

b) La determinación de la sede, estructura orgánica, con la concreción, en su caso, de los otros órganos de gobierno que se creen, así como las facultades de cada uno de ellos y la forma de designación de sus componentes, régimen de funcionamiento y desarrollo de la actividad, con indicación de aquellos cuyos actos y resoluciones son definitivos en vía administrativa.

c) Los medios personales, materiales y económico-financieros y patrimonio que se adscriben.

d) La determinación del carácter temporal, en su caso, de la Agencia a crear, con especificación de los objetivos a que se vincula la vida de aquella o del plazo en que se fija su duración.»

Es evidente que el contenido del Estatuto aprobado por Real Decreto no puede ser distinto al remitido por el Gobierno con el Proyecto de Ley autorizatoria, pero nada obsta a que no haya coincidencia

en aspectos no fundamentales del Estatuto, siempre que no hayan sido incorporados al texto de la Ley autorizatoria, como es el caso de los objetivos de la Agencia y sus fines generales. En todo caso, la modificación del Estatuto se realiza por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta conjunta de los mismos Ministerios que aprobaron el Estatuto. Rige, en consecuencia, la regla del *contrarius actus*, en cuanto al rango formal de la norma exigida, y no se establece ningún límite a las modificaciones que puedan establecerse por el Gobierno, ni tampoco se exige la aprobación de una ley autorizatoria cualquiera que sea el contenido de dicha modificación, siempre que se respete el contenido de la ley que autorizó la creación de la Agencia cuyo Estatuto se modifica.

La supresión de las Agencias estatales se produce también por Real Decreto, a iniciativa del Ministerio al que esté adscrita y a propuesta de los Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Se sigue, por tanto, la reciente tradición normativa en materia de supresión de los organismos públicos que está deslegalizada. Y se distingue también entre supresión y extinción, tal como lo hace la LOFAGE en sus artículos 63 y 64, previendo la extinción de las Agencias por el transcurso del tiempo de vigencia establecido en el Estatuto o el cumplimiento de sus fines o de los objetivos para los que fueron creadas, o que sus competencias sean asumidas por las Comunidades Autónomas (art. 6.1 de la LAGE).

Las Agencias que se extingan o se supriman entran en periodo de liquidación conforme a lo dispuesto en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas o, en su caso, en el Estatuto de la propia Agencia.

6. ORGANIZACIÓN

Los órganos de gobierno de las Agencias siguen la pauta de las Administraciones institucionales tradicionales: un órgano unipersonal, el Presidente, con funciones esencialmente representativas y, en su caso, ejecutivas; y un órgano colegiado, el Consejo Rector, al que se reservan las funciones más relevantes. No obstante, la LAGE abre la posibilidad de que los Estatutos completen dichos órganos de Gobierno con otros que tengan atribuciones distintas, pero en todo caso subordinadas a las del Consejo Rector, que se configura así como el órgano máximo de la Agencia estatal²¹.

²¹ Este es el caso de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, su Estatuto crea la Comisión Permanente (art. 14) y la Comisión Científica y Profesional (art. 15).

El Presidente es nombrado y separado por Real Decreto, a propuesta del Ministro al que esté adscrita la Agencia. Preside el Consejo Rector y tiene las competencias que le atribuya el Estatuto (art. 9 de la LAGE).

El Consejo Rector tiene la composición que determine el Estatuto. Son miembros natos el Presidente de la Agencia y el Director de la Agencia. Los demás miembros son nombrados hasta un máximo de la mitad de sus componentes, por Orden del Ministro al que la Agencia esté adscrita. Los demás miembros del Consejo Rector serán designados por los Ministerios responsables de las funciones atribuidas a la Agencia, en el caso de que esta tenga objetivos interministeriales, que deberán contar con al menos un representante en este órgano; por las Comunidades Autónomas, cuya Administración participe en las funciones de la Agencia, que designarán directamente los representantes que le asigne el Estatuto, y las organizaciones sindicales, que designarán sus representantes cuando así lo prevea el Estatuto. El Secretario será designado por el Consejo Rector, y sus facultades, además de las propias de toda secretaria, se determinarán en el Estatuto. En todo caso, la designación de los miembros y titulares de estos órganos debe ajustarse al criterio de paridad entre hombre y mujer (art. 7.1 LAGE)

Las atribuciones del Consejo Rector se concretan en el artículo 10.2 de la LAGE²², y su régimen de funcionamiento es el previsto para los órganos colegiados por la LPC. En el seno del Consejo Rector debe constituirse la Comisión de Control, cuya composición determinará el Estatuto. Sus funciones son exclusivamente informativas al Consejo Rector sobre la ejecución del contrato de gestión, cuestiones relativas a la gestión económico-financiera o cualquier otra que determinen los Estatutos.

El artículo 11 de la LAGE prevé también la posibilidad de que la Agencia cuente con un órgano ejecutivo, el Director, o que sus fun-

²² «Son atribuciones mínimas del Consejo Rector: a) La propuesta del contrato de gestión de la Agencia. b) La aprobación de los objetivos y planes de acción anuales y plurianuales, así como de los criterios cuantitativos y cualitativos de medición del cumplimiento de dichos objetivos y del grado de eficiencia en la gestión en el marco de lo establecido en el contrato de gestión. c) La aprobación del anteproyecto de los presupuestos anuales y de la contratación de cualesquiera obligaciones de carácter plurianual dentro de los límites fijados en el contrato de gestión. d) El control de la gestión del Director y la exigencia a este de las responsabilidades que procedan. e) El seguimiento, la supervisión y el control superiores de la actuación de la Agencia estatal. f) La aprobación de un informe general de actividad y de cuantos extraordinarios considere necesarios sobre la gestión, valorando los resultados obtenidos y consignando las deficiencias observadas. g) La determinación de los criterios de selección.

ciones las asuma el Presidente de la Agencia²³. El Director es el responsable de la dirección y gestión ordinaria de la Agencia, y asume las tareas propias de la dirección y las competencias que le atribuyen la LAGE o el Estatuto de la Agencia, así como las que pueda delegarle el Consejo Rector. La Ley no precisa qué funciones de este Consejo deben tener el carácter de indelegables, pero es evidente que algunas de ellas no pueden ser delegadas.

7. LA GESTIÓN DE LAS AGENCIAS

La gestión o actuación de las Agencias se programa en el contrato plurianual de gestión y con arreglo al plan de actuación anual. El contrato de gestión no puede ser encajado en la figura institucional del contrato, esto es un pacto de voluntades capaz de generar obligaciones y derechos recíprocos entre las partes, porque el contrato presupone una igualdad entre las partes, al menos por lo que se refiere a los contratos administrativos una igualdad económica entre las partes, la que se engloba en la doctrina del equivalente económico de los contratos, o ecuación financiera de los contratos administrativos. El contrato de gestión tiene como precedente el denominado contrato-programa que se establece en la LOFAGE para los restantes organismos públicos. Y la naturaleza de este contrato de gestión es más próxima al Plan de Actuación que prevé el artículo 62.2 de la LOFAGE para los organismos públicos que a un contrato propiamente dicho.

La naturaleza de los contratos de gestión tienen la naturaleza de convenios entre Administraciones Públicas: la Administración del Estado y las Agencias estatales, que además están directamente relacionadas conforme al principio de instrumentalidad entre ellas. Pero también el contrato de gestión tiene por objeto regular la actividad de la Agencia, por lo que establece los objetivos propios de un plan de acción plurianual, los medios personales, reales y financieros para conseguirlos, y se anuda una serie de compromisos financieros de la Administración matriz con su ente institucional. Ahora bien, las potestades de dirección de la Administración matriz quedan objetivadas por este contrato-gestión, impidiendo dictar instrucciones o directivas contrarias a lo dispuesto en el mismo por parte de las autoridades de adscripción de la Agencia, que, en su caso, obligarían a la modifica-

²³ El Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios prevé la existencia de dos Divisiones: la de Estudios y Metodología y la División Técnica, y tres Departamentos, en lugar de un Director de la Agencia, cuyas funciones son asumidas directamente por el Presidente de la Agencia.

ción del contrato de gestión, conforme al procedimiento señalado en el propio contrato de gestión, para lo que el artículo 13, letra *f*), de la LAGE prevé expresamente que las modificaciones o adaptaciones que, en su caso, procedan puedan aprobarse anualmente.

El contenido del contrato de gestión se detalla en el artículo 13.2 de la LAGE, que prevé que como mínimo y para el periodo de su vigencia ha de establecer los siguientes extremos:

«*a*) Los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y, en general, la gestión a desarrollar.

b) Los planes necesarios para alcanzar los objetivos, con especificación de los marcos temporales correspondientes y de los proyectos asociados a cada una de las estrategias y sus plazos temporales, así como los indicadores para evaluar los resultados obtenidos.

c) Las previsiones máximas de plantilla de personal y el marco de actuación en materia de gestión de recursos humanos.

d) Los recursos personales, materiales y presupuestarios a aportar para la consecución de los objetivos.

e) Los efectos asociados al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos por lo que hace a exigencia de responsabilidad por la gestión de los órganos ejecutivos y el personal directivo, así como el montante de masa salarial destinada al complemento de productividad o concepto equivalente del personal laboral.

f) El procedimiento a seguir para la cobertura de los déficit anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, deban de tales déficit.

g) El procedimiento para la introducción de las modificaciones o adaptaciones anuales que, en su caso, procedan.»

También se determinarán en el contrato de gestión los mecanismos que permitan la exigencia de responsabilidades a que se refiere la letra *e*) del apartado anterior por incumplimiento de objetivos.

Como se deduce de su contenido, este pretendido contrato no guarda relación con un negocio bilateral, sino con la programación plurianual de los recursos materiales, económico-financieros y personales a emplear para el cumplimiento de los objetivos que también se concretan en el contrato de gestión, así como las exigencias de responsabilidades de los órganos ejecutivos y el personal directivo con relación al cumplimiento de dichos objetivos.

El contrato de gestión se prepara por el Consejo Rector de cada Agencia a los tres meses de su constitución o, en los sucesivos, en el último trimestre de la vigencia del anterior. Y su aprobación se produce por Orden conjunta de los Ministerios de adscripción y de los

Ministerios de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Al ser su naturaleza la propia de un programa de actuación de una entidad está previsto que caso de no ser aprobado el contrato a los tres meses de su presentación se entenderá prorrogado el anterior (art. 14 de la LAGE), se entiende que indefinidamente, en tanto no se apruebe un nuevo contrato de gestión.

Del cumplimiento de los objetivos fijados en el contrato de gestión deberá informar el Presidente de la Agencia a los Ministerios de adscripción y a los de Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda. Aunque el artículo 15.3 de la LAGE no señala plazo para estos informes, cabe interpretar que podrá hacerlo cuando estime conveniente, y en todo caso anualmente, dado que esta obligación se regula en el artículo 15, que establece obligaciones anuales para el Consejo rector, y no en el 14, referido expresamente al contrato de gestión.

Pero la programación de la actividad de las Agencias no se limita al contrato de gestión, sino que anualmente, antes del 1 de febrero de cada año, debe aprobarse por el Consejo Rector de la Agencia estatal el plan de acción del año en curso. Plan de acción que concretará lo establecido en el contrato de gestión para cada anualidad, sobre la base de los recursos disponibles.

Igualmente deberá aprobar el Consejo Rector el informe general de actividad correspondiente al año inmediatamente anterior con anterioridad al 30 de junio del año en curso, y las cuentas anuales y el informe de la auditoría de cuentas. Todos estos documentos son públicos y los Estatutos de las Agencias estatales deben garantizar el acceso a estos documentos y al plan anual de acción de todos los ciudadanos. Ciertamente, bastaría con haber previsto su publicación y el libre acceso a la misma.

8. RECURSOS ECONÓMICOS Y GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

A) Los recursos económicos de las Agencias estatales se prevén en el artículo 24 de la LAGE en la línea habitual para los organismos autónomos, esto sin diferencias notables respecto a lo previsto en el artículo 65 de la LOFAGE²⁴. El supuesto más general será el de que el

²⁴ Solo las específicas referencias a la enajenación de los bienes y valores que constituyan su patrimonio y los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones [letras *c*) y *f*) del artículo 24 de la LAGE] presentan alguna diferencia respecto de los recursos económicos previstos en el artículo 65 de la LOFAGE para los organismo autónomos.

presupuesto de la Agencia se financie con cargo fundamentalmente a los Presupuestos Generales del Estado²⁵. Sin embargo, sí hay una previsión específica para la financiación de proyectos de investigación y desarrollo en el nº 2 del artículo 24 de la LAGE:

«En aquellos supuestos expresamente previstos en los Estatutos y solo en la medida que tengan capacidad para generar recursos propios suficientes, las Agencias podrán financiarse con cargo a los créditos previstos en el Capítulo VIII de los Presupuestos Generales del Estado adjudicados de acuerdo con procedimientos de pública concurrencia y destinados a financiar proyectos de investigación y desarrollo. La Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio establecerá los límites de esta financiación.»

Igualmente prevé la LAGE que los ingresos propios derivados de las actividades de la Agencia, las aportaciones voluntarias, donaciones, herencias y legados de de entidades privadas y particulares, los ingresos recibidos de personas físicas o jurídicas como consecuencia del patrocinio de actividades o instalaciones y cualquier otro ingreso de derecho público o privados que estén autorizadas a percibir podrán destinarse a financiar mayores gastos por acuerdo de su Director.

Por último, las Agencias solo pueden endeudarse para atender desfases temporales de tesorería, recurriendo a la contratación de pólizas de crédito o préstamo con un límite de su salvo vivo del 5 por ciento de su presupuesto. En los demás casos tienen prohibido el endeudamiento, salvo que por ley se disponga lo contrario (art. 25 de la LAGE).

B) La gestión económico-financiera de las Agencias está sometida al régimen de presupuestos al igual que el resto de los organismos públicos, y la estructura del presupuesto se fija por el Ministerio de Economía y Hacienda. El presupuesto de ingresos tiene carácter estimativo, y el de gastos, limitativo por su importe global y estimativo para la distribución de los créditos en categorías económicas, con excepción de los gastos de personal, que tienen siempre carácter limitativo por su cuantía total (art. 27.2 de la LAGE).

Las variaciones presupuestarias deben autorizarse por el Ministro de Economía y Hacienda en cuanto se refieran a la cuantía global del presupuesto o gastos de personal, correspondiendo al Director las

²⁵ El Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios prevé también que el contrato de gestión regule el procedimiento a seguir para la cobertura de los déficit anuales que, en su caso, se pudieran producir por insuficiencia de los ingresos reales respecto de los estimados y las consecuencias de responsabilidad en la gestión que, en su caso, deban seguirse de tales déficit.

restantes variaciones, incluso en su cuantía global si se refieren a actividades financiadas con los ingresos previstos en las letras *b)*, *e)*, *f)* y *g)* del artículo 24.1 de la Ley.

C) Las normas de contabilidad deben ajustarse a lo previsto en el artículo 121 de la Ley General Presupuestaria (LGP), correspondiendo a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) precisar los criterios de aplicación de la normativa contable en los términos establecidos para las entidades del sector público estatal y establecer los procedimientos informáticos que deban observar las Agencias de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 125 de la LGP. Por último, el Director deberá formular las cuentas anuales de la Agencia en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico.

9. EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO DE LAS AGENCIAS ESTATALES

A) El control interno de la propia Agencia de la gestión económico-financiera corresponde a la Comisión de Control de la Agencia, que, como se ha dicho, debe constituirse en el seno del Consejo Rector, con la composición que determinen los Estatutos. Su labor es informar a este Consejo de todos aspectos relativos a la gestión económico-financiera de los que este deba conocer. Al efecto, debe darse también cuenta inmediata a la Comisión de Control de cualquier decisión que competa al Director de la Agencia con relación a las variaciones presupuestarias que le competen o a la aplicación de los remanentes de crédito que resulten de la liquidación del ejercicio presupuestario, conforme a lo dispuesto en el artículo 27, números 3 y 4 de la LAGE. Igualmente deberá remitirse a la Comisión de Control mensualmente un estado de la ejecución presupuestaria.

B) El control interno de la Administración del Estado corresponde a la IGAE, que además de las competencias que la LAGE le atribuye en orden a la determinación de los criterios para la aplicación de la normativa contable, los requerimientos funcionales y los procedimientos informáticos a utilizar por las Agencias en su contabilidad.

El control de la IGAE se realiza en la modalidad de control financiero permanente, ejerciéndose por las Intervenciones Delegadas en las Agencias estatales. Y en la modalidad de auditoría pública de las cuentas anuales, que corresponde formular al Director, conforme a lo dispuesto en los artículos 129 y siguientes de la LGP. Dicha auditoría tiene carácter previo al conocimiento por el Consejo Rector,

para su aprobación antes del 30 de junio del año siguiente al que se refieran.

C) El control externo de la gestión económico-financiera corresponde al Tribunal de Cuentas, al cual deberán remitirse las cuentas anuales de las Agencias estatales, una vez aprobadas por el Consejo Rector, a través de la IGAE para su fiscalización, dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico.

10. EL CONTROL DE EFICACIA DE LAS AGENCIAS ESTATALES

El control de eficacia de los organismos públicos, que se regula en el artículo 59 de la LOFAGE, se reproduce en el artículo 31 de la LAGE, atribuyéndolo a los Ministerios de adscripción de las Agencias estatales y suprimiendo toda referencia a otros organismos públicos a que estuvieran adscritas, toda vez que las Agencias solo se prevé que puedan estar adscritas a uno o varios Ministerios. Dicho control tiene la finalidad de comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos asignados a la Agencia y su eficiencia, esto es, la adecuada utilización de los recursos asignados para alcanzar dichos objetivos. Para este control de eficacia el artículo 31.3 de la LAGE solo menciona un seguimiento del contrato de gestión, y al respecto el artículo 15 de la LAGE prevé que el Presidente de la Agencia informe a los citados Departamentos acerca de la ejecución y cumplimiento de los objetivos fijados en el citado contrato de gestión; pero parece claro que también cabrá un seguimiento del plan de acción anual en el que se concretan anualmente los objetivos a cumplir atendiendo a los recursos disponibles.

Con relación al control de eficacia, la propia LAGE prevé en su Disposición adicional primera la autorización para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios en su plan de trabajo. Inciso este último sobre el plan de trabajo que se ha suprimido en el título de la Agencia que ya ha sido creada, como hemos puesto de manifiesto, por el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre. Entre los objetivos de esta Agencia no se encuentra tan solo la evaluación de la actividad de Administración institucional del Estado, en particular de los demás organismos públicos, que tiene previsto el control de eficacia por el Ministerio de adscripción, sino también el de cualquier otra entidad pública autonómica o local, cuya evaluación le pueda ser encomendada en virtud de los convenios de colaboración que la Agencia puede celebrar con las Comunidades Autónomas, con la Federación Es-

pañola de Municipios y Provincias y con cualquier ente local. En este sentido, tal como se afirma en el tercer párrafo de la Exposición de Motivos del Real Decreto 1418/2006, esta Agencia se constituye en la pieza clave de un nuevo modelo de gestión pública, y que deberá presentar anualmente un Informe al Congreso de los Diputados sobre la actividad de las Agencias estatales²⁶, y tampoco parece excluido, aunque no se menciona expresamente ni en la LAGE ni en el Estatuto, que dicho Informe pueda extenderse a toda la Administración institucional dependiente, es decir, excluidas las Administraciones independientes.

11. RÉGIMEN DEL PERSONAL DE LAS AGENCIAS ESTATALES

El personal no directivo de la Agencia se compone: del que estuviera adscrito a puestos de trabajo en el órgano u organismo público que se constituya en Agencia estatal, del que se incorpore a la Agencia desde otra Administración Pública, y del que seleccione la propia Agencia. En los dos primeros casos el personal conservará su carácter funcionarial, estatutario o laboral de origen. En el tercer caso el personal seleccionado tendrá carácter laboral o funcionarial, si la selección se efectúa entre Cuerpos o escalas de funcionarios.

Las plantillas del personal no directivo se aprobarán en el contrato de gestión y se incorporarán a la oferta anual de empleo público estatal. El régimen de retribuciones será el establecido para la función pública, y la cuantía de las retribuciones será la que determine el contrato de gestión de acuerdo con las previsiones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado. Y las condiciones retributivas del personal laboral serán las previstas en el convenio colectivo y en el contrato de trabajo. Una vez más, los problemas retributivos del personal al servicio de las Administraciones Públicas se tienen en cuenta para determinar incluso la creación de estas figuras de Administraciones institucionales como medio de escapar a las reglas generales aplicables al resto de funcionarios de la Administración estatal. En este sentido, la LAGE permite singularizar el régimen retributivo del personal de la Agencia.

²⁶ Dicho Informe al Congreso de los Diputados solo se prevé que se refiera lógicamente a la actividad de las Agencias estatales, sobre las que dicha Cámara puede ejercer su control político; pero, como se ha señalado, la actividad de esta Agencia se prevé que pueda evaluar también la actividad de otras Administraciones Públicas no estatales en virtud de los oportunos convenios.