

# **AGENCIAS ESTATALES: EL MODELO CONSOLIDADO EN SISTEMAS JURÍDICOS DE TRADICIÓN ANGLOSAJONA QUE FRACASÓ EN ESPAÑA(\*)**

JUAN BAUTISTA GÓMEZ MORENO(\*\*)

Graduado en Derecho, Universidad de Zaragoza

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. ORIGEN DE LAS AGENCIAS ESTATALES.– III. EL ORIGEN EN ESPAÑA DE LAS AGENCIAS ESTATALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEY 28/2006.– IV. RECIBIMIENTO DE LA LEY DE AGENCIAS POR LA DOCTRINA ESPAÑOLA.– V. MUERTE DE LAS AGENCIAS ESTATALES.– VI. ...Y RESURRECCIÓN DE LAS AGENCIAS. OPINIONES SOBRE LA REFORMA.– VII. DIFERENCIAS ENTRE LA LEY DE 2006 Y LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS AGENCIAS ESTATALES.– VIII. CONCLUSIONES.– IX. AGENCIAS ESTATALES.– X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.*

*RESUMEN:* En el año 2006 se introdujeron en España las agencias estatales como una nueva tipología de organismo público, con vocación de modernizar la Administración pública española y dirigirla hacia un modelo de gestión de los servicios públicos flexible y eficaz. Este modelo gerencial, ya asentado en varios países de tradición anglosajona, no se desarrolló en España como se esperaba y terminó por suprimirse en 2015. No obstante, el legislador ha optado por recuperarlas otra vez en 2021, aflorando de nuevo el debate sobre su conveniencia. El presente trabajo tiene por objeto analizar el fracaso de las agencias estatales como organismo público y como cultura en la gestión de los servicios públicos.

*Palabras clave:* agencias estatales; modelo gerencial; responsabilidad de gestión; autonomía financiera; gestión de los servicios públicos.

## **State agencies: an accomplished model in Anglo-Saxon legal system which failed in Spain**

*ABSTRACT:* In 2006 government agencies' were introduced in Spain as a new typology of public entity, with the purpose of modernizing the Spanish Public Administration and direct it towards a managerial model based on flexibility and efficiency in the public services management. The managerial model, accomplished in Anglo-Saxon

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 15/10/2021 y evaluado favorablemente para su publicación el 16/05/2022.

(\*\*) Estudio realizado con ocasión del Trabajo de Fin de Grado del Grado en Derecho en la Universidad de Zaragoza, correspondiendo su dirección a los profesores Darío Badules Iglesias y Antonio Embid Irujo.

*legal systems, did not succeed in Spain as expected and ended up being suppressed in 2015. Nevertheless, the Parliament has decided to recover the agencies in 2021, bringing out the debate on this issue again. The aim of this study is to analyze the failure of the government agencies as a new public entity and as a new public services management culture.*

*Keywords: government agencies'; managerial model; performance responsibility; financial autonomy; public services management.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

La tensión entre burocracia y *laissez faire* es un fenómeno constante en la política, que tiene sus manifestaciones, consecuentemente, en la sociedad y también en nuestra Administración Pública y el Derecho. Desde hace décadas venimos experimentando las consecuencias que el movimiento pendular entre estas dos concepciones provoca a nivel económico y social. En lo que al Derecho Administrativo respecta, esta dinámica se traduce en una ida y vuelta a la regulación, en la huida del Derecho Público y al retorno de los controles, en la autonomía y el regreso de la supervisión; y viceversa.

Las Agencias Estatales nacieron en España como la personificación de la modernidad, la racionalización y la eficiencia dentro de la Administración o, al menos, esas fueron sus intenciones. El entonces vigente régimen jurídico de las administraciones públicas se consideraba un obstáculo para la correcta gestión y prestación de servicios públicos de calidad. Flexibilidad, autonomía, responsabilidad y eficacia debían ser las notas definitorias de una Administración del siglo XXI, frente a las rigideces y corsés que caracterizaban a la burocracia precedente.

Encontrar alguna explicación al porqué del fracaso de un proyecto tan, *a priori*, ambicioso, como fue el de tratar de «agencificar» a gran escala nuestra Administración es el principal propósito de este trabajo. Para intentar resolver este interrogante he realizado un seguimiento histórico de la figura de las agencias y de su desarrollo en España, tratando de analizar tanto su régimen jurídico como las circunstancias que en cada momento las rodearon, hasta, finalmente, su supresión y reciente recuperación. A ello dedicaré las siguientes páginas.

## **II. ORIGEN DE LAS AGENCIAS ESTATALES**

El concepto de «agencia» no es una denominación que se utilice de forma unívoca y universal para identificar, entre los distintos sistemas de Derecho que existen, una categoría concreta de ente público que presente una serie de

notas comunes en todos ellos. Como bien apunta BOTO ÁLVAREZ (3), en Italia y en Francia, bajo el nombre de «agencias» encontramos numerosos entes públicos con regímenes jurídicos distintos, desde entes que carecen de personalidad jurídica propia hasta verdaderas Administraciones independientes. Siguiendo a esta autora, en España, desde antes de la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de servicios públicos, ya existían organismos públicos con esta designación, como la Agencia de Protección de Datos o la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, con regímenes jurídicos diferentes entre sí, y diferentes del régimen de agencias que se aprobaría posteriormente.

Por lo tanto, al hablar del «origen de las agencias estatales» en el contexto en que se desarrolla el presente trabajo —pues, como ya se ha visto, en cada país, e incluso dentro de cada país, el concepto puede sugerir cosas radicalmente distintas— hay que poner el foco en el surgimiento de las agencias estatales entendidas como un modelo concreto y específico de gestión pública, que nace en un momento concreto y que encuentra su sustento ideológico y teórico en las corrientes del *new public management*.

El *new public management* es el título genérico bajo el que se agrupan todas las políticas orientadas a aplicar en la gestión de los servicios públicos los principios y fórmulas propias de la empresa privada. Inicialmente formulada en el Reino Unido, según LANE, el *new public management* es (lo era en su momento, en los ochenta, como veremos; lo fue a principios de siglo y lo sigue siendo hoy en día) la corriente más influyente de los últimos tiempos a la hora de establecer nuevos modelos de gestión pública en todo el mundo:

*Initiated in the United Kingdom, it spread to first and foremost the United States, Australia and especially New Zealand, and then further on to Scandinavia and Continental Europe. NPM [new public management] is part of the managerial revolution that has gone around the world, affecting all countries (4).*

Explica este autor que, en las décadas de los 80 y los 90 del siglo XX, la percepción generalizada de ineficacia que existía en torno a las fórmulas clásicas de asignación de recursos y gestión de los servicios públicos era la razón por la que se empezaron a acometer las reformas que proponía el *new public management*, buscando la optimización y la eficiencia que (se supone) siempre ha caracterizado al sector privado y a la práctica empresarial. Así, considera que «the emergence of new public management would be incomprehensible without a background knowledge of the criticism of the traditional

---

(3) BOTO ÁLVAREZ, A. (2015). La agencia como forma organizativa de optimización de servicios públicos. Pasado, presente y futuro de una España en crisis. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n° 13, primer semestre 2015, pp. 47-50.

(4) LANE, J. E. (2000). *New Public Management*. Ed. Routledge, 1.ª edición, p. 3.

institutional mechanisms employed in the public sector: the bureau, the public enterprise, and the traditional schemes focusing upon entry regulation as well as licences» (5).

En este contexto, nacieron en Reino Unido las *executive agencies* como consecuencia del impulso de las políticas liberales del momento que, en lo que respecta a la remodelación de la Administración pública, en Reino Unido, se concretaron, entre otros, en lo que se llamó «*the Next Steps programme*». En 1979, con la llegada de Margaret Thatcher al gobierno del Reino Unido, se creó la *Efficiency Unit* dependiente de la propia primera ministra, inicialmente pensada para recortar gasto y que, posteriormente, se dedicó a evaluar el desempeño y funcionamiento del sector público.

Según HADDON, «the Efficiency Unit was established (...) to look for ways of saving money in departments but developed a pattern of work that would also seek to tackle skills and culture, with some hope of thereby reforming the system itself» (6). Así, «(...) the aims behind them [los *scrutinies*, esto es, las evaluaciones] were therefore to have an impact beyond delivering a quick round of savings. It was an attempt to change the practices and behaviour behind the inefficiency and waste» (7). Pero las *executive agencies* como tal no se llegaron a crear hasta el año 1988 (8), cuando empieza genuinamente el proceso de «agencificación» de la Administración pública en el Reino Unido.

Es en un informe (9) remitido en 1987 a la entonces primera ministra del Reino Unido donde aparece por primera vez la sugerencia de creación de un nuevo ente público:

*We recommend that 'agencies' should be established to carry out the executive functions of government within a policy and resources framework set by a department (...) these units, large or small, need to be given a well defined framework in which to operate, which sets out the policy, the budget, specific targets and the results to be achieved (...) the head of the agency would be given personal responsibility... (10).*

Las *agencies* que el informe propone se configuran como unidades de carácter autónomo; corresponde a cada ministro fijar los objetivos en un plan

(5) LANE, J. E. (2000). *New Public Management...*, p. 57.

(6) CATHERINE HADDON. (2012). Reforming the civil service. The Efficiency Unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report. *Institute For Government*, p. 5.

(7) CATHERINE HADDON. (2012). Reforming the civil service..., p. 7.

(8) NEHAL PANCHAMIA, PETER THOMAS. The Next Steps Initiative. *Institute For Government*. Página 4, figura 2. La primera agencia creada fue la *Vehicle Inspectorate* (hoy suprimida).

(9) Kate JENKINS, Karen CAINES y Andrew JACKSON (1987). *Improving management in government: the next steps. Report to the Prime Minister*.

(10) JENKINS *et al.* *Improving management...*, p. 9 y siguientes.

de actuación a largo plazo, quedando a discreción de la dirección de la agencia la forma en la que lograr dichos objetivos, con la máxima independencia posible y asumiendo los *managers* la responsabilidad por su desempeño profesional. La responsabilidad del ministro se circunscribiría al plano estrictamente político, sin responder de cuestiones de carácter técnico-operacional, bajo la premisa: «it is unrealistic to suppose that they [the ministers] can actually have knowledge in depth about every operational question» (11). De este modo, se desdobra la responsabilidad por la implantación de un programa o medida política y la responsabilidad por la ejecución técnica de dicho programa y su presupuesto. Para la creación de estas *executive agencies* no se aprobó ningún tipo de legislación específica ni se definieron éstas en un tipo legal de organismo público, sino que las constituyeron los propios departamentos ministeriales (12).

A lo largo del citado informe aparecen las notas de flexibilidad, control de gestión, responsabilidad por la gestión, y objetivos y logros predeterminados en planes de actuación; notas que, como inmediatamente se verá, definen el modelo de agencias estatales que se pretendió implementar, sin éxito, en España en 2006 y que ha sido reintroducido de nuevo en nuestro ordenamiento jurídico.

El modelo de agencias estatales para una gestión pública más autónoma y descentralizada no solo se puso en marcha en el Reino Unido. En Suecia, país que ya contaba con una larga tradición en lo que a autonomía administrativa se refiere (13), también se importaron las teorías del *new public management*: «Since the 1990s, agency reform has been broadly characterized by structural disaggregation from central departments, by delegating of more management decision-making autonomy to managers, and by performance contracting» (14). Cada departamento ministerial tiene adscritas multitud de agencias estatales. A modo de ejemplo, el ministerio de justicia cuenta con 23 agencias estatales y el ministerio de cultura, con 34 de ellas (15). La forma en que se relacionan las agencias con el poder político es muy similar a la que se ha visto para las *executive agencies* del Reino Unido:

---

(11) JENKINS *et al.* *Improving management...*, p. 10.

(12) ANDREW LIMB. (2001). What lessons can we learn from the UK's next steps agencies model? *Statskontoret*.

(13) De hecho, se ha dicho que: «the type of semi-autonomous organization that is today referred to as central government agencies has actually been around in Sweden for several hundred years». Shirin Ahlbäck ÖBERG y Helena WOCKELBERG. (2020). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017. *International Public Management Journal*, p. 8.

(14) ÖBERG Y WOCKELBERG. *Agency control...*, p. 3.

(15) Fuente: Government Agencies, Government Offices of Sweden. Sitio web: <https://www.government.se/government-agencies/>.

*The reforms that followed during the late 1980's and early 1990's, based on the concept of performance management, represented an attempt to restore, and make more explicit, the decision powers of the political leadership. The government was required to provide a better description of what it expected from an agency, and the budget horizon was prolonged. In return, agencies were given extensive freedom when deciding on the use of administrative allocations but were simultaneously required to deliver improved reports and analyses of their achieved results (16).*

Como vemos, aquí también existe esa relación bilateral de confianza-responsabilidad entre el poder político y el gestor o *manager* en virtud de la cual uno define las líneas generales de actuación y el otro se compromete, bajo su responsabilidad y con amplio margen para la decisión y ejecución, a alcanzar los objetivos previstos. El mecanismo de fiscalización típico será la rendición de cuentas, de hecho, el mayor o menor control gubernamental sobre una agencia estatal puede medirse en la cantidad y en la periodicidad de los análisis e informes de gestión exigidos a la misma.

El modelo que se implantó en Nueva Zelanda durante las mismas décadas fue aún más allá, configurando un genuino contrato entre el poder político y los directores ejecutivos (que reemplazaron a los funcionarios de carrera) en el que se plasman específicamente las responsabilidades y la *performance* esperada:

*NZ reforms linked policy makers and service providers by formal contracts. These include individual employment contracts for senior and middle managers, performance agreements for department chief executives, purchase agreements (...). These contracts are supposed by estimates which detail expenditures by output classes (...) performance targets and measures, annual reports and audited financial statements (17).*

Muchos otros países como Noruega, Japón o Australia implementaron en su momento modelos gerenciales como el que se fraguó en el Reino Unido tal como se acaba de ver, eso sí, con sus particularidades, incidencias y, en definitiva, idiosincrasia propia de cada uno, cuestiones que ya quedan fuera del objeto de esta investigación.

Mención especial merece el caso de los Estados Unidos de América, probablemente el país en el que el recurso a estas tipologías administrativas sea el más extendido, ya que las agencias estatales (en sentido muy amplio del término) nacieron mucho antes, pero no de la misma forma y con la misma motivación o contexto que para las agencias británicas o neozelandesas

---

(16) Per MOLANDER, Jan-ERIC NILSSON y ALLEN SCHICK. (2002). Does anyone govern? The relationship between the Government Office and the agencies in Sweden. *Report from the SNS Constitutional Project*.

(17) PER MOLANDER, JAN-ERIC NILSSON Y ALLEN SCHICK. (2002). Does anyone govern?..., pp. 120 y siguientes.

acabamos de ver. La problemática que rodea concretamente a los Estados Unidos es de carácter conceptual en la forma que se señalaba al principio de este trabajo: cualquier entidad administrativa o autoridad distinta de los tribunales o del poder legislativo puede considerarse una agencia. «Agency» es o puede ser fácilmente sinónimo de administración e incluso, como dice el doctor MORENO MOLINA (18), hasta al presidente de los Estados Unidos se le podría considerar una agencia si atendemos exclusivamente a las definiciones legales que de las agencias contienen las leyes y codificaciones americanas. Al final, y siguiendo al profesor, el concepto de agencia en Estados Unidos se va, mediante la exclusión de unos organismos y la inclusión de otros, construyendo jurisprudencialmente.

Es por ello que, para concluir este apartado y sin ánimo de exhaustividad dadas las características de este estudio, podemos decir que «la administración por agencias» (independientes o no, de ejecución del presupuesto o no...) en los Estados Unidos es más una situación administrativa primigenia o que surge de la evolución propia del país dada la carencia de burocracia o aparato administrativo previo del mismo, que una tipología concreta de organismo, bien definida y con unos objetivos o reservada para unos objetivos concretos como se vio para el Reino Unido y como se verá a continuación para el caso de España; claro está, sin negar la evidente influencia e inspiración que para las «agencias» británicas tuvo.

### III. EL ORIGEN EN ESPAÑA DE LAS AGENCIAS ESTATALES Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN LA LEY 28/2006

En España, con la aprobación de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de servicios públicos (en adelante, LAE), tuvo lugar el primer acercamiento en nuestro país (con cierto retraso, pues hay casi 20 años de diferencia con respecto a otros países ya comentados) a un modelo de gestión pública por agencias siguiendo las líneas maestras de lo que debiera ser un modelo gerencial «típico». En el preámbulo de la LAE se habla de una «fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, pero que, al mismo tiempo, refuerce los mecanismos de control de eficacia y promueva una cultura de responsabilización por resultados». Como se ve, no dista mucho de los planteamientos del *new public management* y, concretamente, de los principios fundamentales sobre los que se erigieron las *executive agencies* en el Reino Unido.

---

(18) MORENO MOLINA A.M. *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*. Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y BOE, 1995, pp. 29 y siguientes.

La LAE se articuló en cinco capítulos, diez disposiciones adicionales (muy importantes algunas de ellas, como se tendrá ocasión de ver) y dos disposiciones finales. El primer capítulo, con el título «Disposiciones generales», regulaba la naturaleza, el régimen jurídico y las cuestiones relativas a la creación, modificación y supresión de las agencias. La LAE configura las agencias estatales como entidades de derecho público, con autonomía en la gestión, patrimonio propio y con capacidad para ejercer potestades públicas. La creación de las agencias requería de una habilitación legal y se hacía a través de la aprobación de un Estatuto. La aprobación del Estatuto y sus modificaciones se llevaban a cabo por Real Decreto. Por su parte, se extinguían por el transcurso del plazo previsto legalmente, por cumplimiento de sus objetivos o por asumir las Comunidades Autónomas las competencias propias de las agencias. La LAE, la Ley habilitante para la creación de las agencias en cuestión, el Estatuto propio de las mismas y las normas generales de derecho público eran el marco regulador de tales entidades.

El capítulo segundo, bajo la rúbrica «Organización», establecía la estructura orgánica básica que debían adoptar las agencias estatales. Éstas estaban adscritas al Ministerio que promovió su creación y conformadas por órganos de gobierno, un órgano ejecutivo y uno de control. Los órganos de gobierno eran el presidente y el Consejo Rector. Al presidente, nombrado por el Consejo de Ministros, le correspondía presidir el Consejo Rector y ejercer las funciones que determinase el Estatuto de la agencia. El Consejo Rector era el órgano colegiado de gobierno encargado de, como mínimo, elaborar el contrato de gestión, aprobar los planes de acción de la entidad, el proyecto de presupuestos, las cuentas e informes anuales preceptivos, establecer los criterios de selección y controlar el desempeño del director y de la agencia en general. El director era el órgano ejecutivo principal encargado de la gestión ordinaria de la agencia, nombrado por el Consejo Rector a propuesta del presidente. El presidente podía ejercer las funciones del director si así lo preveía el Estatuto. Por último, como órgano de control, la Comisión de Control se constituía para informar al Consejo Rector sobre todos los asuntos económicos y financieros relativos a la agencia y, concretamente, informar del cumplimiento del contrato de gestión.

Un aspecto que destacar en la regulación de la composición del Consejo Rector era el hecho de que el artículo 10.1 d) de la LAE previese la participación de las Comunidades Autónomas (CCAA) en dichas agencias estatales y la designación directa de sus representantes dentro del Consejo Rector, a diferencia de lo que sucede con los organismos autónomos o las entidades públicas empresariales que, según la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), quedaban bajo la dirección ministerial (y las eventuales secretarías, subsecretarías, direcciones generales y delegaciones nombradas y dependientes exclusivamente del Gobierno central sin intromisión de las CCAA).



En el capítulo tercero, bajo el título de «Gestión transparente por objetivos», se contenía la regulación del contrato de gestión. El contrato de gestión era el instrumento capital en el desarrollo de la gestión encomendada a las agencias estatales: contenía los objetivos, planes, previsiones y recursos destinados a la gestión que va a desarrollar la agencia. La naturaleza jurídica del contrato de gestión fue un punto discutido en su momento por la doctrina (19). ¿Era un verdadero contrato como el que se ha visto anteriormente para el caso de Nueva Zelanda, era un acuerdo o un convenio entre el ministerio y el organismo público o era una delegación de competencias de carácter especial?

La LAE, en su artículo 14, disponía que el contrato de gestión era elaborado por el Consejo Rector de la agencia y remitido por éste para su aprobación por Orden conjunta a los ministerios de adscripción, al Ministerio de Economía y Hacienda y al Ministerio de Administraciones Públicas. Opinaba en su momento (inmediatamente posterior a la aprobación de la LAE) el profesor PÉREZ GÁLVEZ que, para encontrarnos ante un contrato *stricto sensu*, este debería cumplir una serie de condiciones: que se prevea una responsabilidad exigible por incumplimiento y un mecanismo de denuncia de parte. De no existir, nos encontraríamos ante una figura más parecida a un plan de acción o programa de actuación (20). Y, efectivamente, examinando (21) los primeros contratos de gestión que se aprobaron y sus posteriores prórrogas no se vislumbra en ellos ninguna cláusula relativa a la responsabilidad de la agencia como tal, ni relativa a la responsabilidad del Ministerio al que se adscribe. Los contratos de gestión se limitaban a regular las cuestiones presupuestarias, los objetivos de la gestión y las condiciones retributivas del personal de la agencia. La única responsabilidad prevista en los contratos de gestión era la referente al personal directivo (pero ni siquiera para el director de la agencia, cuyo cese era discrecional por parte del Consejo Rector. Ni en la LAE ni en, por ejemplo, el Estatuto de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, aparecen criterios para la medición de la responsabilidad por incumplimiento del director).

---

(19) PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (2007). *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*. Ed. Comares, 1.ª edición. Páginas 199 y siguientes; COSCULLUELA MONTANER, L. (2006). *Las Agencias Estatales*. *Revista Española de Control Externo*, vol. 8, n.º 24, p. 47; entre otros, si bien existía amplio consenso en rechazar la naturaleza contractual de la figura.

(20) PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (2007). *Las agencias estatales...* Páginas 199 y siguientes.

(21) Los contratos de gestión examinados a tal efecto han sido los siguientes: Orden PRE/2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios; Orden PRE/3/2009, de 9 de enero, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Orden PRE/454/2014, de 17 de marzo, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para el periodo 2013- 2016; y Orden PRE/1914/2009, de 13 de julio, por la que se aprueba el Contrato de gestión de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Volviendo a la regulación de la LAE, el capítulo cuarto «Funcionamiento y medios» se hallaba dividido en tres secciones. La primera, dedicada a contratación y patrimonio, se limitaba a recordar que los contratos que celebrasen las agencias se someterían a la legislación de contratación pública pertinente y que la gestión de su patrimonio se sometería, por su parte, a las disposiciones de la Ley 33/2003, de 2 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. La sección segunda regulaba el régimen jurídico del personal de las agencias estatales, que podía tener la categoría de funcionario o laboral. El personal directivo sería «preferentemente» funcionario, pero también se preveía la cobertura de estos puestos mediante contratos de alta dirección. En todo caso, se incorporaban los principios clásicos de igualdad, mérito y capacidad en los procesos de selección de personal. Por otro lado, en la sección tercera se enumeraban los medios financieros a los que podían recurrir las agencias estatales para el desempeño de sus actividades; en la práctica, el más importante era el correspondiente a las transferencias directas obtenidas vía Presupuestos Generales del Estado. Como regla general y salvo disposición con rango de Ley en contrario, las agencias estatales no podían recurrir al endeudamiento para financiar sus operaciones corrientes.

El capítulo quinto «Gestión económico-financiera» también se encontraba dividido en tres secciones. La primera de ellas configuraba el procedimiento para la elaboración y aprobación del presupuesto de la agencia. Las variaciones de presupuesto que modificasen la cuantía global o las retribuciones de personal deberían ser aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, salvo que la variación presupuestaria en la cuantía global se hiciera con cargo a ingresos de mercado, patrocinios, ingresos obtenidos a título gratuito o remanentes de tesorería no afectados a la financiación de los siguientes ejercicios. La sección segunda se limitaba a imponer la llevanza de la contabilidad de acuerdo con los principios que rigen la contabilidad pública y a someter a plazo la formulación de las cuentas anuales. Por último, la sección tercera atribuía el control de la gestión económico-financiera al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado y, el control de eficacia, lo atribuye a los ministerios de adscripción.

Como venía diciendo, las disposiciones adicionales tienen especial trascendencia porque en ellas se contiene la habilitación legal para la creación de numerosas agencias estatales (prácticamente todas las que existen actualmente, pese a haber sido derogada la LAE). Las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera autorizaban a crear nada menos que 12 agencias estatales. La disposición adicional quinta contenía una autorización general para que, en el plazo de dos años (muy optimista, visto en perspectiva), el ejecutivo transformase por la vía de Real Decreto los organismos públicos ya existentes que considerase en agencias estatales. La disposición adicional sexta disponía, en fin, que a partir de la entrada en vigor de la LAE todos los

organismos públicos que hubieren de crearse se configurasen preferentemente como agencias estatales.

Como se ve, la LAE autorizaba la creación de 12 agencias estatales y la conversión de los organismos públicos existentes en agencias. Es decir que, pese a autorizar la creación de una serie de agencias en concreto, la LAE no cerraba con un *numerus clausus* las posibilidades para que el ejecutivo utilizara libremente esta tipología de organismo público, pudiendo este haber reconvertido, en su momento y con amplia discrecionalidad, cualesquiera organismos públicos en agencias; todo ello sin contar con la «generalización» de la tipología de las agencias que la LAE proponía para los futuros organismos públicos.

Hasta su derogación formal en octubre del año 2015 tan solo se constituyeron 9 agencias estatales (véase el apartado IX). Se han constituido más agencias en la Comunidad Autónoma de Galicia (22) (un total de 11, entre los años 2011 y 2018) (23) que en todo el ámbito estatal. A nivel autonómico, es únicamente de la legislación de la Comunidad Autónoma de Galicia de donde puede predicarse la existencia de una figura homologable a las agencias estatales. En la Comunidad Autónoma de Valencia aparece el ya nominado contrato plurianual de gestión, en referencia a un tipo de entidades de derecho público (24), regulado con unos contenidos parecidos de forma muy sucinta, pero no existe como tal un tipo de organismo público que se pueda equiparar a las agencias estatales. En otras CCAA como La Rioja se hallan agencias (25) constituidas como organismos públicos singulares de carácter especial, que, por mucho que puedan reunir todas o algunas de las notas que definen a las agencias estatales (como la autonomía de gestión, flexibilidad...) tampoco pueden equipararse, a mi juicio, por no existir como categoría a tener en cuenta a la hora de organizar la administración (siguiendo una cierta concepción filosófica o política de cómo debería funcionar el sector público) sino que existen de forma aislada por circunstancias puntuales.

---

(22) La Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, regula, en sus artículos 74 y siguientes, las agencias autonómicas gallegas en términos similares a los contenidos en la LAE: gestión por objetivos, responsabilidad, contrato plurianual de gestión, autonomía y transparencia...

(23) Fuente: Inventario de Entes del Sector Público (INVENTE).

(24) Según la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, el sector público instrumental valenciano se compone de organismos autónomos y de entidades de derecho público. El art. 155 de esta Ley menciona en su punto 4 a las entidades de derecho público no empresariales, las cuales han de regirse por este contrato plurianual de gestión.

(25) Como la Agencia de Desarrollo Económico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Finalmente, en CCAA como Cataluña o Andalucía existen organismos públicos con la denominación de agencias (26) pero que, en consonancia con lo dicho al inicio del apartado I del presente trabajo, responden a regímenes jurídicos que no tienen que ver con el concepto de agencia que estamos tratando. De hecho, en Andalucía, en el esquema clásico español de «organismos autónomos y entidades públicas empresariales», dichos organismos reciben el nombre de «agencias administrativas» y «agencias públicas empresariales» (27), respectivamente.

#### IV. RECIBIMIENTO DE LA LEY DE AGENCIAS POR LA DOCTRINA ESPAÑOLA

Las agencias estatales fueron creadas en España por la LAE, con la finalidad de modernizar y dirigir la administración pública hacia un modelo de gestión caracterizado por la flexibilidad y la autonomía de los organismos públicos. Hasta la aprobación de la LAE, para esquivar la regulación contenida en la entonces vigente LOFAGE era una práctica común la de crear organismos públicos con regímenes jurídicos particulares diferentes al que, con carácter general, imponía la LOFAGE, especialmente el referido a los Organismos Autónomos, sometidos plenamente a Derecho Administrativo y a la normativa presupuestaria general (arts. 45 y ss. LOFAGE). Para hacernos una idea, la LAE cuantificaba, en su preámbulo, en 47 el número de organismos públicos con régimen jurídico singularizado de 138 organismos existentes; esto es, prácticamente un tercio del total.

La LAE y el cambio estructural en la Administración Pública que proponía se recibió con un optimismo generalizado, celebrando la llegada a nuestro país de este modelo gerencial que ya se había puesto en marcha en otros países del entorno. En este sentido, se dijo, entre otras cosas, que su aprobación suponía «un avance fundamental en el proceso de reforma y modernización del Sector Público español» y que «implica[ba] un cambio cultural que requiere asumir una nueva concepción no sólo de la gestión pública, sino del Sector Público» (28), en lo que se refiere al modelo organizativo, económico-financiero y de gestión.

---

(26) *Agència Catalana del Patrimoni Cultural, Agència de l'Habitatge de Catalunya*, Agencia Andaluza de Instituciones Culturales, entre muchas otras.

(27) Clasificación que se recoge en el artículo 54 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; sumándose las entidades instrumentales privadas: sociedades y fundaciones.

(28) CARABALLO ESTEBAN, T. A. y ZUBIAUR ETCHEVERRY, G. (2007). Agencias: instrumento básico del sistema de gestión pública. Síntesis del modelo y lecciones de la experiencia internacional. *Auditoría Pública*, n.º 42, pp. 41-51.

En cambio, no faltaron las voces críticas en cuanto a otro de los objetivos perseguidos por la LAE; esto es, el objetivo de dotar de un marco jurídico común para la que habría de ser la nueva categoría estándar de la Administración Pública, marco general que evitara recurrir a la confección de regímenes jurídicos individualizados para cada organismo público existente o por existir. Muy acertadamente exponía en su momento COSCULLUELA MONTANER (29) que, mientras quede definido el marco general en una Ley ordinaria o mientras una norma de rango superior a una Ley ordinaria no prohibiera este tipo de proceder, bastaría otra Ley de igual rango para soslayar las previsiones que figuran en la Ley que regula el marco general. Esta facilidad para «huir de los tipos generales» seguiría, como en otras ocasiones en el pasado, «sembrando de regímenes singulares nuestro ordenamiento jurídico». El mismo autor proponía (30), como solución a esta constante dentro de la Administración Pública, que los tipos y normas esenciales de las administraciones institucionales se regularan en una Ley de bases, al amparo del artículo 149.1. 18.º de la Constitución española.

Es pertinente exponer, brevemente, cuáles fueron las reacciones de la oposición parlamentaria ante la aprobación de la LAE. En el año 2007, el profesor PÉREZ GÁLVEZ recogió en su estudio (31) sobre las Agencias estatales parte de las opiniones y reacciones del Grupo Parlamentario Popular (obra a la que me remito para una completa exposición de lo que fue la LAE y su proceso de aprobación), reacciones de las que resulta interesante extraer especialmente este fragmento de la propuesta de veto (32) del mismo grupo parlamentario:

*La respuesta que el proyecto de Ley pretende dar para la modernización de la AGE no se corresponde con lo que debería de ser un modelo articulado de Administración en la que sus estructuras sirvan a los intereses generales (...) evidenciando la falta de modelo para impulsar una reorganización de la Administración en España (...). El proyecto de Ley que remite el ejecutivo, lejos de avanzar en el conocimiento de los fines perseguidos en la organización administrativa con la creación de Agencias públicas y de los medios materiales y humanos con los que van a contar, despacha la posible justificación de la oportunidad de su creación, o no, con una amplia facultad delegada en el Gobierno.*

El principal partido de la oposición centraba sus críticas, entre otras cuestiones, en la potencial opacidad y discrecionalidad que la LAE otorgaba

(29) COSCULLUELA MONTANER, L. (2006). Las Agencias Estatales..., p. 38.

(30) COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas, 2006, 17.º edición, pp. 293 y siguientes.

(31) PÉREZ GÁLVEZ, J. F. *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*. Ed. Comares, 2007, primera edición.

(32) Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, Serie II, número 63-c, 19 de mayo de 2006.

al ejecutivo y en la «generalidad» con la que se encontraba justificada, en las disposiciones adicionales de la Ley, la creación de las que iban a ser las primeras agencias estatales.

Sea como fuere, el recibimiento que tuvo esta Ley dentro de la comunidad técnica y científica también fue positivo. La posibilidad de adoptar una forma de organización autónoma, sin rigideces y con evaluación por resultados era vista con buenos ojos. FERNÁNDEZ DE LABASTIDA (33) consideraba que la aprobación de este nuevo modelo de gestión suponía «un paso de gigante» que «abr[ía] la posibilidad de crear nuevas estructuras organizativas que permitan un desarrollo más eficiente de las políticas de investigación» (34). En consonancia con otros autores aquí citados, también afirmaba que la introducción de las agencias iba a suponer un «cambio de cultura sin precedentes en la función pública».

La positividad con la que fueron recibidas las agencias estatales tiene, en mi opinión, una causa: las experiencias de Derecho comparado. Esta fórmula organizativa de las Administraciones Públicas llevaba tiempo funcionando en otros países, especialmente en los sistemas de Derecho anglosajón. Hasta ese momento, en España, no se había puesto en marcha una figura homologable a lo que venían siendo las *executive agencies* del Reino Unido, trasplantadas en todo el mundo en las pasadas décadas. ¿Por qué fueron objeto de incorporación al sistema español? Habrá quien las considere una forma de gestión que optimiza recursos y resultados, aunque también hay que tener en cuenta que la tradición y cultura jurídicas de cada país son importantes a la hora de asimilar con mayor o menor facilidad nuevas instituciones políticas y jurídicas desconocidas o no experimentadas. Y habrá, simplemente, quien piense que todo lo exterior e importado es y funciona mejor que lo propio.

Con el paso de los años, se observa cómo el optimismo inicial se torna en una actitud escéptica: «la falta de aprobación de las principales innovaciones previstas (...) impiden la emisión de juicios más concluyentes que deberán esperar, sin duda, que el paso del tiempo y la comprobación de los efectivos cambios producidos supongan una mejora efectiva en la gestión administrativa» (35). Para el año 2009 apenas sí habían sido creadas cuatro o cinco

---

(33) A la sazón, vicepresidente de Investigación Científica y Técnica en el CSIC (2004-2008), secretario general de Política Científica y Tecnológica (2008-2009) y Director General de Investigación y Gestión del Plan Nacional de I+D+i (2009-2010).

(34) FERNÁNDEZ DE LABASTIDA, J.M. (2006). 20 años de la Ley de Ciencia. *Revista madri+d, Monografía especial, diciembre 2006*, pp. 112-114.

(35) ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2009). El proceso de institucionalización de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos en España. *Revista VIA IURIS, n°7, julio-diciembre, 2009*, pp. 13-26.

agencias con sus respectivos estatutos. También, para mediados de ese mismo año, tan solo habían sido aprobados dos contratos de gestión (36), tres años después de la aprobación de la LAE y de la aprobación de los estatutos de varias de ellas. Poco tiempo después, con el cambio de gobierno, el legislador optaría por derogar la LAE y suprimir esta tipología de entes de nuestro ordenamiento jurídico.

## V. MUERTE DE LAS AGENCIAS ESTATALES

Según explica SERRANO SANZ (37), las crisis periódicas forman parte de la esencia de nuestro sistema económico y, con ocasión de las crisis especialmente graves, «la sociedad termina interpretándola[s] en clave de fracaso de las instituciones vigentes», esto es, que «la crisis promueve el debate que confronta la confianza en la iniciativa privada y la confianza en la intervención pública». Continúa este profesor explicando cómo de la Gran Depresión de los años 30 se siguió una política económica intervencionista y reguladora y cómo, de la crisis del petróleo de los años 70, se siguieron políticas de signo contrario en los países desarrollados.

Como se ha visto, las *executive agencies* nacieron en la década de los 80 en el Reino Unido en un contexto desregulador y liberalizador, intentando incorporar a la Administración pública las dinámicas empresariales. En cambio, en España, las agencias estatales nacen en el año 2006, a escasos dos años del estallido de la crisis financiera de 2008, crisis que provocará una vuelta a la regulación y supervisión levantadas (38), en mayor o menor medida en cada país, durante las décadas de los 80, los 90 y de los 2000.

---

(36) Orden PRE/2650/2008, de 4 de septiembre, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y Orden PRE/3/2009, de 9 de enero, por la que se aprueba el Contrato de Gestión de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

(37) SERRANO SANZ, J. M. *De la crisis económica en España y sus remedios*. Ed. Pressas Universitarias de Zaragoza, 2011, primera edición, pp. 17 y siguientes.

(38) Sobre todo, en relación con el sector financiero. En los Estados Unidos de América, con la Administración Reagan, comenzó un gran período de desregulación en general y, en especial, del sector financiero y de seguros. En 1982 se levantó la prohibición a las entidades de inversión de realizar operaciones de riesgo con los ahorros de los depositantes. En 1998, ya bajo el mandato de Clinton, se produjo la fusión ilegal de *Citigroup* en contra de lo dispuesto en la Ley Glass-Steagall (o *Banking Act*), Ley que fue derogada un año después precisamente para legalizar la fusión de *Citigroup* y permitir fusiones futuras, plagando *Wall Street* de *TBTF corporations* (entidades cuya quiebra amenazaría la estabilidad de un país entero debido a su tamaño). Esta desregulación y falta de supervisión financiera, entre otras muchas causas, acabaría provocando la crisis financiera de 2008. Fuente: AUDREY MARRS, CHARLES FERGUSON (productores), CHARLES FERGUSON (director). *Inside Job* (Documental, 2010).

La crisis financiera de 2008 tuvo en España sus particularidades, entre ellas, que se había jugado el crecimiento económico del país a la carta del endeudamiento masivo, tanto público como de familias y empresas, hasta llegar al punto de ser el país con el mayor porcentaje de déficit por cuenta corriente del mundo. En palabras del catedrático TORRERO MAÑAS (39), nuestro país crecía enormemente de la misma forma que se hacía cada vez más vulnerable y se agravaba la situación por una actitud del Gobierno, en un primer lugar, negacionista, y en un segundo lugar, temeraria, al intentar paliar los efectos de la crisis mediante la promoción de obras públicas también con cargo al endeudamiento del Estado. Todo ello supuso, a al postre, que la situación de España fuera comparativamente peor a la de nuestros homólogos europeos, sobre todo los ahorradores: escepticismo de los inversores, elevadas tasas de paro y rentabilidad en la colocación de nuestra deuda muy inferior respecto de la media de la zona euro (en el año 2010 se llegó a un diferencial récord respecto de los bonos alemanes de 221 puntos básicos) (40).

Es decir, para lo que a la administración pública respecta, se vislumbraban ya tiempos de contención y racionalización del gasto, recortes de personal y menos riesgo a la hora de proponer nuevas iniciativas en la gestión pública. ¿Fracasarían en España las agencias estatales por su coincidencia en el tiempo con la crisis financiera? No, o no exclusivamente, al menos. Como se tendrá ocasión de ver, las agencias estatales no habían si quiera empezado a despegar antes de que se tomaran las primeras medidas «anticrisis», pero tampoco puede obviarse la importancia que tuvo la crisis económica en las numerosas reformas legislativas, económicas, fiscales y de la estructura y funcionamiento de la administración que se realizaron en España, puesto que, durante esos años, evitar la quiebra del estado era la máxima prioridad.

Con esto se quiere decir que, en el caso español, ya de serie, las agencias estatales van a nacer en un contexto próximo de contención, inestabilidad, cambios normativos espontáneos y de dificultades financieras tanto para el Estado como para los operadores económicos, en lugar de nacer en un ambiente de crecimiento económico y simplificación normativa. Con la aprobación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público (LRJSP), fueron suprimidas finalmente las agencias estatales. Pero hay que fijar la mirada unos años atrás para entender el porqué.

Como venía diciendo, en 2008 estalló una crisis financiera que hizo notar sus efectos en todo el mundo. En lo que a nuestro país respecta, y como bien

---

(39) TORRERO MAÑAS, A. (2010). *La crisis financiera y sus efectos sobre la economía española*. IAES, Serie Documentos de trabajo, 13/2010.

(40) PELÁEZ RODRIGUEZ, E. (2011). *Crisis financiera y crisis económica*. Cuadernos de formación, colaboración 8/11, volumen 12/2011, Agencia Estatal de Administración Tributaria.



expuso en su momento MONTOYA MARTÍN (41), a raíz de un Procedimiento de Déficit Excesivo abierto por la Unión Europea, el Consejo de Ministros aprobó una serie de planes de estabilidad y contención presupuestaria para las Administraciones públicas, planes que se endurecerían y aumentarían la rigidez de sus medidas con la llegada del nuevo ejecutivo en diciembre de 2011.

En este escenario, se entendió necesaria la elevación del principio de estabilidad presupuestaria a la categoría de principio constitucional, operándose para ello una reforma del artículo 135 de la Constitución (42) (reforma que se impulsó un mes después de la convocatoria oficial de elecciones anticipadas, aunque podría parecer que lo más conveniente habría sido esperar a la formación de nuevas cámaras para acometer una reforma de esta naturaleza...).

Esta reforma perseguía varios objetivos, declarados en su propia exposición de motivos: «fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo» y «garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país». Siguiendo de nuevo a la profesora MONTOYA MARTÍN, esta modificación constitucional «se basa en la imposición al máximo nivel y a todas las Administraciones públicas del principio de estabilidad presupuestaria, y no de equilibrio presupuestario (...) establece, además, cuáles son esos márgenes del déficit estructural y, quizás aquí es donde la reforma es más polémica» (*ib.*), unos límites de déficit fijados por la Unión Europea y por el desarrollo legislativo del artículo 135 CE.

Este desarrollo llegó con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la cual impone una monitorización centralizada del gasto público, tanto a nivel local, autonómico como de la Administración General del Estado, en cierta medida incompatible con la autonomía financiera y de gestión pensadas como ejes centrales del modelo de agencias estatales. En el modelo gerencial, los medios presupuestarios, objetivos de gestión y límites de déficit vendrían especificados en el contrato plurianual de gestión personalizado para cada una de las agencias, con autonomía respecto del departamento ministerial de adscripción. En mi opinión, el legislador y el ejecutivo entendieron, en esta tesitura, que lo conveniente era tomar medidas homogéneas y elaborar planes generales directamente observables por el conjunto de las administraciones públicas.

---

(41) MONTOYA MARTÍN, E. (2012). Reflexiones sobre el sector público instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización. *Estructuras administrativas y racionalización del gasto, VII Congreso AEPDA, Tarragona, 10-11 febrero de 2012.*

(42) BOE núm. 233. Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011.

En esta línea, del informe (43) confeccionado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) (44) se desprende una idea similar: «Por todo ello, no puede decirse que sus objetivos se hayan alcanzado [refiriéndose a la LAE], incluso después de más de seis años de vigencia (...) porque las medidas de control de gasto público han neutralizado la pretensión de dotar a las agencias de mayor autonomía financiera, hasta el punto de que las leyes de presupuestos anuales han llegado a prohibir esta posibilidad». El mismo informe pone de manifiesto que para el año 2013 tan solo habían sido creadas 7 agencias, de las autorizadas inicialmente por la LAE, más una agencia extra, haciendo un total de 8 (actualmente, en 2021, siguen siendo tales 8). Las recomendaciones que figuran en dicho informe se hicieron efectivas con la puesta en marcha de la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (45).

El Consejo de Estado (46), al dictaminar sobre el anteproyecto de Ley de la LRJSP, también resaltó que las previsiones de la LAE no se han llegado a cumplir y que el desarrollo de las agencias ha sido mínimo: «por más que el periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación de esta ley no pueda considerarse suficiente para extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia de dicha fórmula, máxime en una situación de severa crisis económica y financiera como la que se está viviendo, se aprecia, en efecto, que *la categoría de las agencias estatales no se ha consolidado como tipo general de organismo público*» (la cursiva es mía).

En cuanto a la supresión, el citado dictamen pone el foco en este punto: «Este régimen de flexibilidad [refiriéndose al régimen presupuestario], unido al mayor esfuerzo presupuestario necesario para el cumplimiento de los objetivos de este tipo de entes, está detrás de la supresión de las agencias estatales», «la supresión total de este organismo público (...) obedece a una razón

---

(43) Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, 21 de junio de 2013, pp. 214 y 215.

(44) Este órgano fue creado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012 con la finalidad de realizar un estudio integral sobre la Administración pública, en clave de austeridad, eficiencia y racionalización. El trabajo de la CORA consistió en proponer reformas en la Administración Pública, muchas de ellas relativas a la incorporación de las TIC en el funcionamiento habitual de las administraciones. La CORA se organizó en 4 subcomisiones, encargadas, respectivamente, del estudio de las duplicidades administrativas, de los procesos burocráticos, de la coordinación entre administraciones y del estudio de la administración institucional.

(45) En virtud de Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, por el que se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración; derogado por Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto.

(46) Dictamen 274/2015, de 29 de abril de 2015, del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de Sector Público.

coyuntural, de origen exclusivamente presupuestario, que no guarda relación con una supuesta inadecuación de dicho modelo para la gestión de políticas públicas». Me parece importante destacar la precisión que hace el Consejo de Estado: que el tiempo transcurrido y la irrupción de la crisis no permite extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia del modelo gerencial.

El argumento que da el Consejo de Estado para avalar la supresión de las agencias (en las conclusiones del dictamen no se hace referencia a esta cuestión, por lo que entiendo que se da el visto bueno) se reduce a que las previsiones de la LAE no se han cumplido y a que la tipología de las agencias no se ha constituido como tipología general de organismo público, pese a reconocer expresamente que ni se pueden extraer conclusiones de la efectividad del modelo ni se proponen en el Anteproyecto de Ley soluciones a las carencias del antiguo esquema dual de organismos autónomos y entidades públicas empresariales. Es, en mi opinión, una forma muy simplista de respaldar un cambio normativo.

En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de la LRJSP también se pone de manifiesto el fracaso de la LAE, evidenciando la no consecución de los objetivos previstos en la Ley y el poco desarrollo de esta categoría de organismo público dentro de la Administración General del Estado, pero sentenciando, en cierta consonancia con la opinión del Consejo de Estado más arriba expuesta, que «el fracaso del modelo no implica que fuese equivocado en todas sus características», señalando como carencias del mismo el «modo en que se fijaban los indicadores de gestión y las consecuencias de su incumplimiento» (47).

Las recomendaciones de la CORA fueron la base sobre la que se promulgaron las importantes leyes que ahora rigen nuestras administraciones públicas: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; siendo ésta última la que suprime, en su Disposición derogatoria única, las agencias estatales.

En el período que abarca desde la aprobación de la LAE hasta la derogación formal por la Ley 40/2015, fueron creadas 9 agencias estatales. En la LAE se habilitaba a la creación directa de 12 agencias, así como la reconversión en el plazo de dos años de todos los organismos públicos y la adopción por defecto de la categoría de agencia estatal para todos los organismos públicos que hubieren de crearse a partir de la entrada en vigor de la LAE. Es decir, en cuanto a los objetivos cuantitativos, no se cumplieron ni las previsiones iniciales en un plazo cuatro veces mayor del que la LAE proponía.

---

(47) Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de Sector Público, p. 5.

Finalmente, la Disposición derogatoria única de la LRJSP, establecía como fecha límite el día 1 de octubre de 2024 para la efectiva supresión o reconversión de las agencias estatales (un plazo muy generoso, teniendo en cuenta que no llega ni a 10 el número de agencias existentes). Llama la atención que durante ese plazo no solo no se eliminaran un número significativo de agencias (tan solo se suprimió una de ellas y ahora veremos por qué) sino que llegara a crearse una agencia nueva, de fecha posterior a la de promulgación de la LRJSP: la Agencia Estatal de Investigación.

La agencia que sí llegó a suprimirse fue la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL, véase Apartado IX). En el RD en el que ésta se disuelve únicamente se hace referencia al mandato legal de la LRJSP como motivo para su disolución, pero CAMPOS ACUÑA (48) nos recuerda que su eliminación se debe exclusivamente a un pacto político (49) entre el Partido Popular y Ciudadanos, eliminación que vendría acompañada de la creación de un organismo independiente para realizar idéntica tarea de forma «independiente, profesional y efectiva». Llamativo es que se buscara la «interdependencia» con una entidad dependiente de una secretaría de Estado (50) (un retroceso claro si lo comparamos con la autonomía de la que, se supone, ha de gozar una agencia). Opinaba la doctora CAMPOS en su momento que la verdadera causa de la supresión (más bien, reconversión) de esta agencia fue el desinterés o la negativa a que existiese en España un «sistema de evaluación de las políticas públicas que funcione».

Si se ve en perspectiva, el resto de las agencias estatales se quedaron prácticamente como estaban. Ni se suprimieron ni se convirtieron durante ese tiempo, rigiéndose mientras tanto por la LAE (Ley que permanecía en estado «cataléptico» puesto que era una norma formalmente derogada) y manteniendo su estatus.

## VI. ...Y RESURRECCIÓN DE LAS AGENCIAS. OPINIONES SOBRE LA REFORMA

Tras nueve años de vigencia, y como se ha visto, las agencias estatales fueron suprimidas en virtud de la Disposición derogatoria única de la LRJSP,

---

(48) CAMPOS ACUÑA, M.C. (2017). Desaparece AEVAL ¿Por qué no interesa la evaluación de las políticas públicas? Sitio web: [concepcioncampos.org](http://concepcioncampos.org).

(49) El acuerdo suscrito para que el Grupo Parlamentario de Ciudadanos votara a favor de la investidura del ya expresidente del Gobierno Mariano Rajoy: «150 compromisos para mejorar España». En concreto, el punto 17 del mismo.

(50) El Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con rango de subdirección general adscrita a la Secretaría de Estado (art 13.7 del RD 769/2017, de 28 de julio, ya citado).

fijando como último término para su definitiva supresión o reconversión el día 1 de octubre de 2024. Sin embargo, a finales del año 2020, el legislador estatal consideró conveniente reintroducir esta figura organizativa en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, mediante una modificación de la LRJSP operada por la Disposición final trigésima cuarta de aquella.

Las agencias estatales «renacen», aunque se vio al final del apartado anterior, ni si quiera llegaron a morir *de facto*; en unos términos y con una regulación muy similar (se tendrá ocasión de ver las diferencias más relevantes en el apartado siguiente) a la contenida en la LAE.

Y es que, en realidad, las dificultades que tuvieron las agencias estatales para imponerse como figuras centrales de la Administración pública no surgieron de una inadecuación o de una mala conceptualización de su régimen jurídico. Para PALOMAR OLMEDA (51), el gran reto «no es la conformación jurídica y organizativa [refiriéndose a la LAE y a la nueva regulación], (...) es conseguir una implementación efectiva [del modelo]». Acierta el profesor diciendo que no se puede pretender que un determinado modelo acabe prosperando si ni si quiera se hace lo mínimo para lograr una efectiva implantación del mismo. En sus palabras: «Es difícil fijar objetivos individuales donde no se habían fijado los de la entidad [refiriéndose a la responsabilidad de la dirección, uno de los que deberían haber sido los pilares fundamentales del modelo gerencial] y todo ello contribuyó a que las peculiaridades más características de la nueva figura no tuvieran la relevancia y pujanza que se esperaba». Si lo que son los elementos esencialísimos de una determinada reforma (en este caso, la normalización del contrato de gestión y la fijación de los objetivos-responsabilidad) no terminan de cuajar y los esfuerzos por impulsarla son vagos, entonces, la reforma nace con una vocación claudicante.

Para PALOMAR, existen dos elementos que van a ser clave en el resurgimiento de las agencias estatales: el impulso del contrato de gestión y el establecimiento de mecanismos de responsabilidad en la gestión. Como se estudió en el apartado II al exponer y analizar los contratos de gestión que efectivamente existieron, en estos no se contenían apenas menciones relativas a la responsabilidad y a la consecución de los objetivos (más allá de la pérdida de algún que otro complemento salarial), por lo que será en los próximos meses cuando tengamos la oportunidad de compararlos con los contratos de gestión que se aprueben.

---

(51) PALOMAR OLMEDA, A. «Capítulo 5. La reaparición de las agencias estatales: de nuevo en juego». En CAMPOS ACUÑA, M.C. *La gestión de los Fondos Next Generation*. Ed. Wolters Kluwer. Madrid, 2021, 1ª edición. Páginas 157 y siguientes.

Confía el profesor en que «la lección aprendida del pasado nos sitúe en un entorno de auténtica efectividad de la forma organizativa» (52) y, en la misma línea, opino que la regulación, que se va a ver enseguida, sigue teniendo potencial para operar una buena reforma en la Administración y para la gestión los servicios públicos, al margen del uso que se le pueda dar en el futuro. Como en todo, en definitiva.

## VII. DIFERENCIAS ENTRE LA LEY DE 2006 Y LA REGULACIÓN ACTUAL DE LAS AGENCIAS ESTATALES

Es pertinente, en este punto, traer a colación las diferencias y similitudes entre ambas regulaciones al efecto de determinar la existencia de alguna innovación respecto de la Ley aprobada en 2006 o si, por el contrario, el nuevo régimen jurídico mantiene el núcleo duro de lo que fue la configuración, estructura, medios y funcionamiento de las agencias de entonces.

En cuanto a la técnica legislativa, se ha optado por incluir a estas Agencias Estatales como una nueva categoría dentro de la LRJSP de organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, en convivencia con las demás entidades que forman el sector público institucional (53), en lugar de aprobar una Ley *ad hoc* que contenga una regulación propia y diferenciada. El motivo, en mi opinión, se debe a que en el año 2006 la voluntad declarada era la de reconducir todos los entes de la Administración Pública exclusivamente a la tipología de las agencias estatales. La exposición de motivos de la ley de agencias así lo atestigua: «la Agencia Estatal será el tipo de organismo público que, con carácter general, se cree por la Administración General del Estado (...) si bien, excepcionalmente, subsistirán los restantes tipos de organismos públicos». Los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales quedarían (potencialmente) marginados por las agencias. Hoy, sin embargo, se regulan en igualdad de «estatus» y en armonía con el resto de los organismos públicos, como una opción más a tener en cuenta a la hora de organizar la Administración en lugar de como la opción preferente o por defecto.

En esta línea, se ha optado asimismo por fundir la regulación anterior en cinco artículos en una sección aparte, muy extensos y con una redacción en bloque que dificulta bastante su lectura. Quizá habría sido más conveniente una mejor sistematización de contenidos dentro de la propia sección dedicada a las agencias estatales. A modo de ejemplo, el artículo 108 *sexies*, relativo al régimen presupuestario, de contabilidad y control económico-financiero, ocupa

(52) CAMPOS ACUÑA, M.C. *La gestión de los Fondos...* Página 184.

(53) Las agencias estatales se regulan, en la actualidad, en los artículos 108 *bis* a 108 *sexies* de la LRJSP.

dos pp. enteras del BOE, fusionando tres aspectos diferentes que nada impediría regularlos en artículos separados para una mejor comprensión y relación.

Fijándonos ya en el contenido material, apenas se aprecian diferencias notables que nos permitan hablar de nueva y vieja regulación. Es prácticamente idéntica en lo que se refiere a régimen presupuestario, contable y de control; medios económico-financieros y restricciones al endeudamiento; régimen jurídico del contrato de gestión y régimen de personal salvo, en este último aspecto, por la aplicabilidad a su personal del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, en virtud del artículo 2 del mismo y en virtud del artículo 108 *quater*. 10, párrafo sexto, de la LRJSP.

Anteriormente, los contratos del personal de alta dirección eran regulados por las normas generales del derecho privado, laboral y administrativo (54) y por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, según se tratara de personal laboral o funcionario o de relaciones de carácter mercantil. En las agencias estatales, las retribuciones y eventualidades de este personal directivo se fijarían en el contrato de gestión. La crisis financiera, que golpeó de forma especialmente dura a nuestro país, trajo consigo la adopción de políticas de austeridad, políticas de las que, evidentemente, la Administración pública fue el principal objetivo. La elevada tasa de desempleo y estancamiento del mercado laboral español llevó a la aprobación del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, en cuya Disposición Adicional 8.ª, se habilitaba al Gobierno para modificar las retribuciones e indemnizaciones del personal de alta dirección de la Administración «en función de la situación económica» con el objetivo de racionalizar el gasto y reducir el déficit público (55). Tal es así que, en poco menos de un mes de diferencia, se aprobó el ya aludido Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades, vigente a fecha de hoy a pesar de la (supuesta) recuperación, y de plena aplicabilidad al personal directivo de las agencias estatales (56).

---

(54) Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; entre otras muchas normas hoy derogadas y refundidas por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

(55) Pretensiones formuladas en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

(56) Aplicable a las agencias estatales en virtud del artículo 2 del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos

Cabe destacar también el hecho de que, respecto a la LAE, no figure un procedimiento legal específico para la creación de las agencias estatales (un procedimiento reglado) y que no se requiera autorización o habilitación por Ley para constituir esta categoría de entidades. El artículo 108 *bis*.1 de la LRJSP dispone que: «las Agencias Estatales son entidades de derecho público [...] creadas por el Gobierno». Si tenemos en cuenta que el artículo que establece el régimen jurídico de las agencias estatales se remite a la propia LRJSP como norma por la que las agencias se rigen (57), encontramos una contradicción con lo que dispone su artículo 91.1 en sede de «disposiciones comunes», esto es: la Ley como instrumento necesario para la creación de los organismos públicos. Quizá podemos salvar esta contradicción recurriendo al principio de especialidad, entendiendo que el Gobierno tiene la posibilidad de crear las agencias estatales por Real Decreto sin perjuicio de que también puedan crearse en virtud de una Ley.

Esta salvedad que afecta a las agencias estatales puede suponer no pocas consecuencias a nivel político, más si tenemos en cuenta que la intención del ejecutivo parece ser la de servirse de la tipología especial de las agencias para gestionar los fondos europeos que se recibirán como ayuda comunitaria a causa de la pandemia del coronavirus (intenciones que se deducen del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia). Es en el propio preámbulo en el que se menciona a las agencias junto con otros «instrumentos del siglo XXI» para la actuación de las AAPP, los conocidos como Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs).

De idéntica manera piensa TERRÓN SANTOS (58) cuando dice que «estas entidades están llamadas a desempeñar un papel esencial en el despliegue del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española» refiriéndose a la recuperación de esta figura por parte del ejecutivo, dadas las características específicas de estos organismos: son unas entidades más que convenientes para la gestión de los fondos que puedan llegar en un futuro «escapando» de la rigidez de la legislación general aunque, eso sí, en este caso contaremos con el ojo supervisor de la Unión Europea (que no vacilará en tomar medidas si existen irregularidades o violaciones del derecho europeo,

---

responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades; que determina el ámbito de aplicación remitiendo al artículo 2 de la Ley 27/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en el que se clasifica el sector público estatal.

(57) Artículo 108 *ter*.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de Sector Público: «Las agencias estatales se rigen por esta Ley».

(58) TERRÓN SANTOS, D. (2021). A vueltas con las agencias estatales. Un ente público para una crisis. *Revista española de Derecho Administrativo*, n° 216.



como se ha demostrado ya con la amenaza de suspensión de ciertas entregas de fondos a Estados miembros como Polonia o Hungría, con el aval del TJUE).

Otro punto que considero importante y que se ha omitido en la nueva regulación es, a diferencia de como se preveía la LAE, la posibilidad de que las CCAA ostenten una participación en las agencias y nombren miembros directivos dentro del Consejo Rector.

También llama la atención que la nueva regulación no contenga, como sí sucedía en la Ley de 2006 tal como expliqué más arriba, una regulación de la estructura y atribuciones de los órganos que conforman las agencias. Sí que se menciona como órgano prevalente al Consejo Rector, pero no se especifica ni quién lo forma ni qué atribuciones mínimas ostenta. Tampoco se especifica a quién corresponde elaborar las cuentas anuales, los informes de actividad y lo que la Ley llama «plan de acción». La eliminación de ciertos trámites beneficia siempre a la operatividad de la agencia. El hecho de que no se dibuje un esquema organizativo desde la LRJSP como ocurría en la LAE permitirá a las agencias configurarlo bajo su criterio y, también, bajo su responsabilidad.

Hay que tener en cuenta, por otro lado, que flexibilizar la regulación, aumentar el grado de autonomía y eliminar procedimientos o trámites es un arma de doble filo. Los beneficios en operatividad, gestión y capacidad de reacción pueden tomarse como medios para la opacidad y la impunidad de una mala praxis en la gestión del organismo. A veces está bien tener definidos y bien localizados a los órganos directivos (hasta los intermedios) en una disposición con rango de Ley.

En definitiva, el legislador se ha limitado a recuperar las agencias estatales tal y como fueron concebidas entonces, con la salvedad relevante de no ser necesaria autorización por Ley para su creación. Como se ha visto en el apartado anterior, el cómo estaban reguladas las agencias en la LAE no fue un lastre para su proliferación. Es por eso que, recuperarlas en términos tan semejantes, tampoco me parece una mala decisión.

## VIII. CONCLUSIONES

1. Los conocidos como «trasplantes jurídicos» no siempre funcionan. El hecho de que una determinada institución jurídica funcione con éxito en países, en teoría, «parecidos», no garantiza que dicha institución vaya a asimilarse y se le sepa sacar partido en el país importador. Hoy en día, en la sociedad globalizada, la tendencia a «copiar», no ya solamente instituciones jurídicas, sino toda clase de instituciones sociales o políticas, es mayor y se incrementa con el tiempo, cayendo en el error de analizar aisladamente las normas o sistemas que se

pretenden importar sin tener en cuenta el contexto social, cultural e histórico de sociedades que juegan con otros estándares diferentes, por muy parecidas que puedan ser a la nuestra (aunque comúnmente se utilice el término de «sociedad occidental» para referirse a sociedades que comparten una filosofía y sistema de valores más o menos homogéneos, estas sociedades pueden ser muy diferentes entre ellas y, de hecho, lo son).

2. Es importante marcar unos objetivos realistas a la hora de hacer política legislativa, más cuando las reformas proponen no solo grandes cambios de nivel técnico, como ha ocurrido con la intención de digitalizar la Administración y las relaciones de los ciudadanos con la misma, sino también de «cultura», como sucedió en este caso con las agencias estatales.
3. La irrupción de la crisis financiera puede explicar en gran medida el fracaso del modelo de agencias estatales, pero no hay que olvidar que transcurrieron 5 años desde la aprobación de la LAE hasta la llegada de las políticas de austeridad. Es decir, que la falta de voluntad política o, simplemente, el no saber cómo poner en marcha de forma efectiva las previsiones de la LAE, también son factores clave que explican su fracaso. Estrechamente relacionado con lo dicho en la primera y en la segunda conclusión, no se puede pretender que una propuesta de cambio radical en la gestión de los servicios públicos pueda funcionar sin, en un primer momento, favorecer el clima o contexto adecuado dentro del «sistema» que permita adaptarse a ese cambio. No se pueden esperar resultados diferentes si se siguen aplicando las mismas dinámicas. De ser así, las reformas quedan en poco más que cosmética o «lavados de cara».
4. La forma en que se articule el contenido de los contratos de gestión para las agencias ya existentes y para las nuevas (de momento se habla de una agencia espacial española, veremos si se constituye como agencia o como entidad singular) será determinante para ver si seguimos en la misma línea que hace 15 años o si, por el contrario, vamos a encontrar innovaciones que hagan de las agencias estatales un organismo público atractivo. Recientemente se ha propuesto, con ocasión del Anteproyecto de Ley de Empleo, la transformación del SEPE en Agencia Estatal de Empleo (o «infojobs estatal», en palabras de la ministra de trabajo) que pretende dar un giro de 180 grados al actual SEPE para agilizar la prestación de los servicios pero que, a la vista de lo que se nos ha ido avanzando a los ciudadanos, no supone, de momento, un cambio relevante en la forma de gestión de los servicios públicos respecto de cómo se venía haciendo hasta ahora.

5. En la LAE se abría la posibilidad a que las CCAA participaran en las agencias estatales, cuestión que ha sido omitida en la nueva regulación. Por lo tanto, para la gestión de los fondos europeos a través de las agencias estatales (si se da el caso), estas no van a tener poder decisorio a menos que se prevea esta cuestión expresamente en otra norma o para Agencias concretas (como en el ya citado proyecto de Agencia de Empleo, en la que sí se prevé la participación de las CCAA) y, para los fondos que sean de gestión directa por parte de las propias CCAA, no van a disponer de la figura organizativa de las agencias a menos que una Ley autonómica las prevea. Galicia, por ejemplo, sí podría servirse de este tipo de entidades.
6. Considero, con cierto escepticismo, eso sí; que es posible volver a intentar la generalización de las agencias estatales como ente «tipo» dentro de la Administración pública, aunque, esta vez, no existe una velada intención de ello como sí ocurría en 2006, lo cual, me parece prudente y acertado. En los tiempos que corren considero que es necesaria una recuperación de la confianza por parte de la ciudadanía en «lo público» y creo que la implantación de un modelo de prestación de servicios para todos que se perciba independiente y efectivamente funcione al margen de la disputa política puede ser quizá un paso. Y en el plano estrictamente de la ejecución del presupuesto público, sería desde luego reto.

## IX. AGENCIAS ESTATALES

Agencia	Ley	Estatuto	Supresión / Conversión
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 1418/2006, de 1 de diciembre	Suprimida por RD 769/2017, de 28 de Julio
Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 1495/2007, de 12 de noviembre	En vigor
Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 1730/2007, de 21 de diciembre	En vigor
Agencia Estatal Antidopaje (Hoy, Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte)	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 185/2008, de 8 de febrero	Reconvertida en otra Agencia por RD 461/2015, de 5 de junio
Agencia Estatal de Inmigración y Emigración	Ley 28/2006, de 18 de julio	No se llegó a aprobar	Agencia <i>non nata</i>
Agencia Estatal de Seguridad Aérea	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 184/2008, de 8 de febrero	En vigor

Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 1072/2014, de 19 de diciembre	En vigor
Agencia Estatal de Artes Escénicas y Musicales	Ley 28/2006, de 18 de julio	No se llegó a aprobar	Agencia no nata
Agencia Estatal de Meteorología	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 186/2008, de 8 de febrero	En vigor
Agencia Estatal de Cooperación Internacional para el Desarrollo	Ley 28/2006, de 18 de julio	RD 1403/2007, de 26 de octubre	En vigor
Agencia Estatal de Investigación en Biomedicina y Ciencias de la Salud Carlos III	Ley 28/2006, de 18 de julio	No se llegó a aprobar	Permanece como Organismo Público
Agencia Estatal de Evaluación, Financiación y Prospectiva de la Investigación Científica y Técnica	Ley 28/2006, de 18 de julio	No se llegó a aprobar	Agencia no nata
Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios	Ley 66/1997, de 30 de diciembre; como Organismo Autónomo	RD 1275/2011, de 16 de septiembre; adopta la naturaleza de Agencia Estatal	En vigor
Agencia Estatal de Investigación	Ley 14/2011, de 1 de junio	RD 1067/2015, de 27 de noviembre	En vigor

Fuente: elaboración propia a partir de la LAE y del INVENTE.

## X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ CARREÑO, S. M. (2009): El proceso de institucionalización de las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos en España. *Revista VIA IURIS*.
- BOTO ÁLVAREZ, A. (2015): La agencia com (Molina, 1995) o forma organizativa de optimización de servicios públicos. Pasado, presente y futuro de una España en crisis. *Revista Digital de Derecho Administrativo*.
- CAMPOS ACUÑA, M. C. (2017): Desaparece AEVAL ¿Por qué no interesa la evaluación de las políticas públicas? *concepcióncampos.org*.
- (2021): *La gestión de los Fondos Next Generation*. Madrid: Wolters Kluwer.
- CARABALLO ESTEBAN, T. A., y ZUBIAUR ETCHEVERRY, G. (2007): Agencias: instrumento básico del sistema de gestión pública. Síntesis del modelo y lecciones de la experiencia internacional. *Auditoría Pública*.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*.
- CONSEJO DE ESTADO (2015): *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público*.

- COSCULLUELA MONTANER, L. (2006): Las Agencias Estatales. *Revista Española de Control Externo*.
- (2006): *Manual de Derecho Administrativo*. Civitas.
- FERNÁNDEZ DE LABASTIDA, J. M. (2006): 20 años de la Ley de Ciencia. *Revista madri+d. Monografía especial diciembre 2006*.
- HADDON, C. (2012): Reforming the civil service. The efficiency unit in the early 1980s and the 1987 Next Steps Report. *Institute for Government*.
- JENKINS, K., CAINES, K., y JACKSON, A. (1987): *Improving management in government: the next steps. Report to the Prime Minister*.
- LANE, J.-E. (2000): *New public management*. Routledge.
- LIMB, A. (2001): *What lessons can we learn from the UK's next steps agencies model?*
- MOLANDER, P., NILSSON, J.-E., y SCHICK, A. (2002): *Does anyone govern? The relationship between the Government Office and the agencies in Sweden*.
- MONTOYA MARTÍN, E. (2012): Reflexiones sobre el sector instrumental en un contexto de crisis económica: la inaplazable hora de la racionalización. *Estructuras administrativas y racionalización del gasto*, VII Congreso AEPDA. Tarragona.
- MORENO MOLINA, A.M (1995): *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*. Coedición de la Universidad Carlos III de Madrid y el Boletín Oficial del Estado.
- ÖBERG, S. A., & WOCKELBERG, H. (2020): Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003-2017. *International Public Management Journal*.
- PANCHAMIA, N., & THOMAS, P. (s.f.): The Next Steps initiative. *Institute for Government*.
- PELÁEZ RODRÍGUEZ, E (2011): Crisis financiera y crisis económica. *Cuadernos de formación, colaboración 8/11*, volumen 12/2011, Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- PÉREZ GÁLVEZ, J. F. (2007): *Las agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*. Granada: Comares.
- SERRANO SANZ, J. M. (2011): *De la crisis económica en España y sus remedios*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- TERRÓN SANTOS, D. (2021): A vueltas con las agencias estatales. Un ente público para una crisis. *Revista española de Derecho Administrativo*.
- TORRERO MAÑAS, A (2010): *La crisis financiera y sus efectos sobre la economía española*. IAES, Serie Documentos de trabajo, 13/2010.