



RESUMEN EJECUTIVO

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

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

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

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

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

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

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



Plantea en su informe un total de **218** propuestas de medidas de las que **140 afectan al Estado y a las Comunidades Autónomas (CC.AA) y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado (AGE)**. De estas 218 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración Pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CC.AA y dentro del Estado; 43 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales.

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

I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

II. LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

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

A) Disciplina presupuestaria y transparencia pública.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, las Corporaciones Locales cumplieron sobradamente con el objetivo de déficit fijado en 2012 (0,3% del PIB), ya que lograron reducir el déficit hasta el 0,15% del PIB. En la consecución de este resultado han tenido un papel clave los 2.700 planes de ajuste que presentaron las EE.LL. que se adhirieron al Plan de Pago a Proveedores. **Las medidas adoptadas por las EE. LL. han supuesto, respecto de 2011, un incremento de ingresos de 1.108 millones de euros y una reducción de gastos de 1.466 millones de euros.**

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



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

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

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

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

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

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



la **duplicidad de las publicaciones**. Todo ello generará mayor **transparencia y confianza en la información** económico-financiera de las Administraciones.

B) Racionalización del sector público. Supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles.

1. Eliminación de duplicidades con las CC.AA..

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

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

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

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

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

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

También se prevé la **conexión de las bases de datos y los registros públicos estatales y autonómicos en distintos ámbitos**, de especial relevancia para, por un lado, disponer del título habilitante en todo el territorio nacional para desempeñar una actividad; por otro, para conocer la totalidad de actuaciones públicas en cada sector (prestaciones asistenciales, subvenciones, ayudas a la actividad



empresarial...); y por último, para asegurar el adecuado conocimiento que deben tener las autoridades de los expedientes tramitados en otros ámbitos, de especial importancia en el judicial.

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

Asimismo, otras medidas pretenden mejorar la eficacia y eficiencia mediante la **compartición de medios entre las distintas Administraciones, que van desde las oficinas en el exterior hasta la conservación de carreteras, las plataformas de formación de empleados públicos o de gestión de centros educativos**. En este sentido, revisten especial importancia las reformas en materia de **contratación pública**, en la medida en que, además de incrementar la eficiencia, suponen una importante mejora del servicio que se presta a los ciudadanos y a las empresas.

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

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

2. Racionalización de la Administración Institucional y del sector público empresarial y fundacional del Estado.

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

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

La Disposición Adicional Octava del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero (tramitado posteriormente, y aprobado como Ley 3/2012), de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, limitó la **indemnización por finalización de contrato mercantil y de alta dirección** en directivos de entidades del sector público estatal; prohibió su cobro para los directivos que fuesen empleados públicos



y pudiesen retornar a su función anterior tras su cese; y determinó la **estructura retributiva** a fijar en los contratos de directivos de sociedades mercantiles estatales (distinguiendo entre una retribución básica y una retribución complementaria -complemento de puesto y complemento variable-).

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

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

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

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

La parte de la nueva ley dedicada a la **Administración Institucional**, fijará los **critérios identificativos de cada tipo de ente**, su sistema de **control económico-financiero y el régimen de contratación y de personal**. También se preverá, para aunar esfuerzos, que diferentes AA.PP. puedan estar representadas en una misma entidad. **La creación de cualquier nuevo organismo o entidad pública deberá ir acompañada de una justificación estricta de las razones que lo motivan, en la que se valore la existencia de posibles duplicidades, y los medios humanos, materiales y financieros de que va a disponer para desempeñar su función, lo que será evaluado periódicamente, de modo que, en caso de no subsistir las razones o los recursos que fundamentaron la constitución de la entidad, se procederá a su extinción.**

Con el fin de que la tipología de organismos públicos existentes sea clara y precisa, esta propuesta tendrá en cuenta los entes que, con similares características aunque con diferentes denominaciones, existen en las **CC.AA. y EE. LL.**, para lo que **se impulsará un marco básico pero común**, que ordene la dispersión y heterogeneidad existente en la actualidad.

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



Al margen de esta modificación normativa, la CORA ha analizado todos los entes y organismos públicos existentes en la AGE, **valorando si se cumplen los criterios que deberían justificar su existencia individualizada de entidades dotadas de personalidad jurídica propia** y, por lo tanto, dotadas de autonomía para la realización de la actividad que tienen encomendadas.

Como resultado de este análisis, se han planteado las siguientes medidas en el ámbito de la AGE:

- **Organismos Autónomos que se suprimen, integrándose sus medios en la organización ministerial correspondiente**, que asume las funciones que tienen atribuidos: Cría Caballar de las Fuerzas Armadas y Consejo de la Juventud de España.
- **Organismos Autónomos que se fusionan e integran en otros existentes**, con fines más generales y que aportan mayor volumen de recursos y actividad: Canal de Experiencias Hidrodinámicas de El Pardo (se integra en el INTA); Servicio Militar de Construcciones (se integra en el INVIED); e Instituto Nacional del Consumo (se integra en la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición).
- **Organismo Autónomo que asume las funciones y medios de un Centro directivo** adscrito hasta el momento a la organización ministerial. Instituto de la Mujer, que asume las funciones de la Dirección General de Igualdad de Oportunidades.
- **Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que se fusionan en una única Entidad**: Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Instituto Social de la Marina (ISM) y Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).
- **Supresión de las Entidades mancomunadas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**.
- **Consortios que se suprimen**: Consorcio Solar Decathlon; Consorcio para la Construcción del Auditorio de Málaga; Consorcio Instituto de Investigación sobre Cambio Climático de Zaragoza (I2C2); unificación de los 8 Consorcios Centros de Investigación Biomédica en Red (CIBER) en una sola persona jurídica y centralización de la gestión económico-administrativa, para priorizar y optimizar la inversión en investigación.
- **Fundaciones que se suprimen**, integrándose sus medios en la Organización ministerial, en otros Entes públicos o en otras Fundaciones: F. Colegios Mayores MAEC-AECID, se integra en la Fundación EOI; F. Iberoamericana para el Fomento de la Cultura y Ciencias del Mar (FOMAR), se extingue y liquida; F. AENA, se integra con la F. Ferrocarriles Españoles en la nueva Fundación del Transporte; F. General de la UNED, se integra en la UNED; F. para la Proyección Internacional de las Universidades Españolas (Universidad.es), se integra en el Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos; Fundación Taller Juan José, se extingue y liquida; F. Centro Nacional del Vidrio, su gestión es asumida por la Fundación EOI, en los términos que se precisen; F. Centro de Estudios Económicos y Comerciales (CECO), se integra en ICEX; F. Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las Tecnologías de la Información (CENATIC), se integra en el Ente Público Red.es; F. Ciudad de la Energía (CIUDEN), se integra parcialmente en el IDAE, salvo las actividades



museísticas; F. Española para la Innovación de la Artesanía, se integra en la Fundación EOI; F. Desarrollo de la Formación en las Zonas Mineras del Carbón (FUNDESFOR); F. Observatorio Español de Acuicultura (OESA), se integra en la Fundación Biodiversidad o en la organización empresarial; y F. ENRESA, se integra en la sociedad mercantil ENRESA.

- **Fundaciones que dejan de tener la consideración de fundaciones públicas:** F. de Aeronáutica y Astronáutica Españolas, F. Museo do Mar de Galicia, y F. Canaria Puertos de Las Palmas.
- **Fundación que cambia de Ministerio de Adscripción** y, en su caso, de protectorado: F. Víctimas del Terrorismo pasa al Ministerio del Interior.
- **Fundación que se convertiría en organismo público** para hacer efectiva la participación e integración de los medios disponibles que las CC.AA. tienen en la misma materia: Fundación Agencia Nacional de la Calidad y la Acreditación (ANECA).
- **Entidad Pública que se suprime, integrándose sus medios en la Organización ministerial**, que asume las funciones públicas que pudiera desarrollar: Gerencia del Sector de la Construcción Naval.
- **Sociedades Mercantiles que se extinguen.** Además de las afectadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros referido anteriormente, se plantea la extinción de la Sociedad Logística y Transporte Ferroviario, S.A. (LTF); la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Gomera, la Sociedad de Estiba y Desestiba del Puerto de La Estaca, del Hierro; Sociedad Mercantil Programas y Explotaciones de Radiodifusión, S.A. (PROERSA); y la Sociedad Mercantil La Almoraima, S.A.
- **Organismos Autónomos y Agencias Estatales que integran sus servicios comunes:**
 - i. **Actividades Formativas:** Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPCO).
 - ii. **Actividades de Investigación:** Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT); Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA); Instituto de Estudios Oceanográficos (IEO); Instituto Geológico y Minero de España (IGME); Instituto de Salud Carlos III; e Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).

3. Reforma local.

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



- Se **clarifican por primera vez las competencias municipales por ley, eliminando duplicidades y competencias impropias**, para ajustar la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Se establece un **período transitorio de cinco años para el cambio de titularidad de las competencias de sanidad y educación**, que serán exclusivas de las CC.AA., con la consiguiente reordenación de la financiación correspondiente.
- Las mancomunidades y EE. LL. menores que no presenten cuentas en el plazo de tres meses se disolverán.
- Se **refuerza el papel de los Interventores municipales** como funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional.
- Se favorece la iniciativa económica al **limitar el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica**.
- **El sueldo de los miembros de las corporaciones locales se fijará anualmente en los Presupuestos Generales del Estado** según la población del municipio y limitado al de Secretario de Estado.
- Se **reduce el número de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en función de la población del municipio**.

C) Mejora de la eficiencia de las AA. PP.

1. Medidas de Empleo Público.

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

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



Además de las medidas señaladas en párrafos anteriores la Secretaría de Estado de AA. PP. está ultimando el diseño de las actuaciones que harán posible **desarrollar estrategias de innovación y eficiencia en la configuración y gestión del empleo público**.

Las más relevantes, que se describen en el informe de la CORA, se concretan en: **Determinación del régimen jurídico del personal** que participa en la prestación de los servicios públicos, con el objeto de diferenciar el personal laboral del funcionario; **elaboración de catálogos de cuerpos de personal** que, por desempeñar funciones críticas para el servicio público, ejercen estas competencias de forma específica, previendo para el resto medidas de promoción horizontal; **reconsideración del personal eventual**, de modo que se concilie el carácter discrecional del nombramiento con el cumplimiento de ciertos requisitos de experiencia y capacitación profesional, así como homologación del número de eventuales en unidades equiparables; diseño de herramientas **de medición de cargas de trabajo** que faciliten la asignación eficiente de recursos humanos y establecimiento con carácter general de **mecanismos para la evaluación del desempeño**; articulación de mayores mecanismos de **movilidad interna y movilidad interadministrativa** para un uso lo más eficiente posible de los recursos de los que dispone cada Administración, canalizando hacia los sectores deficitarios parte de los efectivos ubicados en sectores que se consideren excedentarios, afectando también a las distintas Administraciones Territoriales.

2. Implantación del sistema de medición de la eficiencia.

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

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

3. Nuevo procedimiento de elaboración de los Capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado.

La búsqueda de una mejor asignación de los recursos presupuestarios para gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales, ha llevado a la CORA a recomendar introducir en la metodología de elaboración de los presupuestos de los capítulos 2 y 6 medidas para potenciar que aquellas **actividades de naturaleza homogénea** que gestionan los diferentes Departamentos **se presupuesten con los estándares más eficientes** que se deduzcan, bien de las mejoras prácticas observadas o de un análisis teórico que optimice la obtención de valor por los recursos económicos utilizados. Se tratará de **introducir criterios analíticos que permitan juzgar si la cantidad que se propone presupuestar para un gasto concreto (energía, limpieza, suministros, etc.) es la que se correspondería con una**



gestión óptima del servicio o suministro (superficie, número de empleados, etc.), de modo que ya no se fije el presupuesto en función de lo ejecutado el año anterior y la restricción adicional que proceda, sino en función de lo que realmente se necesite gastar en cada partida.

4. Ley de Impulso de la Factura Electrónica y creación del Registro Contable.

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

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

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

5. Gestión de servicios y medios comunes.

Las experiencias de éxito realizadas por grandes empresas multinacionales han servido de guía para las propuestas formuladas por la CORA en esta materia.

Partiendo de dichas experiencias, así como de los resultados de los procesos de centralización de otros Estados, se ha efectuado un análisis de aquellos medios contratados por los distintos Departamentos Ministeriales que reúnen las características que permitan efectuar contratos centralizados **con el fin de ahorrar costes**. Asimismo se han considerado los servicios cuya gestión también pueda realizarse de forma centralizada, lo que redundará no sólo en ahorro de costes sino en mejoras en eficiencia.

Las medidas planteadas por la CORA se han diseñado para la AGE, lo que no obsta para que puedan sumarse a ellas, donde sea posible, otras Administraciones Territoriales. En los casos en que esto no sea factible, el resto de sujetos públicos podrán importar y replicar los nuevos modelos de gestión que a continuación se describen.

Entre las áreas que han sido objeto de evaluación destacan las siguientes:

- **Medios informáticos.** Las medidas propuestas en este ámbito se centran en una **racionalización de las actuales estructuras organizativas** en el ámbito TIC de la AGE, tanto **desde el punto de vista de los recursos como de la gobernanza. Con la consolidación de infraestructuras y servicios comunes** se pretende hacer una utilización más eficiente de los recursos tecnológicos, así como ofrecer mayores niveles de calidad en los servicios prestados. **La estandarización** será clave en la



propuesta para incentivar la compartición y **reutilización de las infraestructuras y servicios sectoriales**, que permanecerán al margen de la citada consolidación. La consolidación planteada sólo será viable en un nuevo marco organizativo, en el que se crea la figura del *Chief Information Officer* (CIO) de la AGE como máximo responsable de ese proceso. **El CIO elaborará la estrategia TIC de la AGE con la colaboración de un Consejo Rector, en un entorno constituido por la nueva Agencia TIC.**

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

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

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

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

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

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

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



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

- **Parques Móviles de los Departamentos.** Se ha tenido en consideración el número de vehículos asignados a diversos Departamentos Ministeriales, exceptuando los de las Fuerzas Armadas y los vehículos de representación, estos últimos adscritos al **Parque Móvil del Estado**. Si bien este último organismo ha efectuado recientemente un **proceso de reestructuración** que ha supuesto ya considerables ahorros, lo que supuso uno de los primeros trabajos de la CORA, no ha sido el caso en el resto de los Departamentos. Se propone por la Comisión **determinar** qué **vehículos son prescindibles por falta de uso o por su estado de conservación, centralizar el control** de la gestión en las Subsecretarías de los Departamentos, la **contratación de seguros colectivos** e implantación de instrucciones de uso relativos a utilización de tarjetas de carburante, contratación conjunta de mantenimiento, reparaciones, etc.
- **Imprentas.** Se observa la **falta de una gestión global y unificada** de los medios de impresión disponibles en la AGE así como la necesidad de mantenimiento de centros de edición e impresión no actualizados con el consiguiente gasto que ello produce. Así pues, al no tener una gestión unificada de los medios de impresión de la AGE, los distintos organismos que no disponen de medios propios, y aquéllos que, aun teniéndolos, resultan insuficientes u obsoletos, se ven obligados a acudir a la contratación externa para la satisfacción de sus necesidades de edición e impresión.

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

- **Medios Aéreos y Marítimos.** Actualmente la acción aérea y marítima del Estado se encuentra diversificada en diferentes organismos de la AGE como son el Servicio de Vigilancia Aduanera, servicios contra incendios, SASEMAR, Guardia Civil, buques científicos, etc. Esta **proliferación y duplicidad de medios aéreos y marítimos** viene provocando unos **costes de explotación muy superiores** debido a la dispersión, contratación externa y atomización de los recursos necesarios para el mantenimiento y operación, mientras que tanto el Ejército del Aire como la Armada disponen de recursos humanos e instalaciones adecuadas para la realización de las mencionadas tareas, y así lo han venido haciendo en diversas ocasiones por medio de convenios de colaboración específicos con distintos organismos.

En consecuencia se propone **avanzar hacia el mantenimiento y, en su caso, la operación unificada de los medios aéreos y marítimos de que dispone la AGE por parte del Ejército del**



Aire y la Armada bajo la dirección y control del organismo competente, mediante la implantación de **fórmulas de colaboración**, específicas en cada caso, para la gestión de los mismos.

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

6. Reforma de la Ley de Subvenciones.

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

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



D) Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas.

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

1. Ley de unidad de mercado.

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

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

2. Codificación del derecho.

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

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



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

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

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

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

3. Ley de deuda comercial.

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

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

4. Manual de reducción de cargas.

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

De acuerdo con el **Manual Internacional del Modelo de Costes Estándar de la Organización Para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)**, se entiende por «costes administrativos» los



costes incurridos por las empresas, el sector asociativo, los poderes públicos y los ciudadanos para cumplir las obligaciones legales de facilitar información sobre sus actividades o su producción, ya sea a las autoridades públicas, ya sea a entidades privadas. El término «**información**» ha de interpretarse en el sentido más amplio posible.

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

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

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

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

5. Grandes proyectos de simplificación.

- Procedimientos medioambientales.

Por razones estructurales, existe en España un elevado número de sectores empresariales cuya actividad se ve afectada por la legislación medioambiental. Por otra parte, la necesaria protección del medioambiente y la importancia y multiplicidad de los intereses sociales involucrados en la misma, inciden en la complejidad de dicha legislación, en gran medida internacional, y en el volumen de la carga burocrática que genera.

Se trata de una materia necesitada de simplificación, incluso con entidad separada. Hay que tener en cuenta, además, que **el alcance de las medidas que se adopten en este terreno es muy significativo por afectar tanto a la AGE como al resto de las AA. PP. y vincularse estrechamente con el principio de unidad de mercado.**



Las medidas propuestas en este ámbito consisten en la simplificación y reducción de cargas administrativas en los procedimientos relacionados con la **gestión del dominio público hidráulico**, la **gestión del dominio público marítimo-terrestre**, la **autorización ambiental integrada**, la **gestión de residuos**, los **procedimientos de evaluación ambiental** y la **responsabilidad ambiental**.

- **Ventanilla única aduanera.**

En la actualidad, la gestión aduanera impone al operador de aduanas una serie de **cargas administrativas redundantes y repetitivas, especialmente en relación con la presentación de documentación para el despacho de mercancías.**

Esta situación impacta desfavorablemente en la actividad de numerosas empresas, dedicadas, además, a un sector tan esencial para la dinamización económica como es el **comercio exterior**.

Por ello, la CORA plantea la **creación de una ventanilla única electrónica**, que agrupe los trámites que ahora se tienen que seguir en dependencias de varios ministerios (MAGRAMA, MINECO, AEAT, MSSSI) que permita **acortar tiempos y plazos de tramitación**, unificar y refundir formularios, **reducir documentación en papel** relacionada con las mercancías objeto de comercio exterior, así como **agilizar el despacho de mercancías**, evitando doble posicionamiento de contenedores y coordinando los controles físicos de manera que se efectúen en un único momento por todos los órganos de control implicados.

6. Impulso de la administración electrónica.

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

- **Mejora de los servicios horizontales de Administración Electrónica.**

Se plantea la **potenciación de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID)** como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración y la puesta en funcionamiento del **Registro Electrónico de Apoderamientos (REA)**, así como el incremento de su uso por las AA.PP.

Adicionalmente, se plantea el establecimiento de un **Tablón Edictal Único de las AA. PP.** que centralizaría en un emplazamiento electrónico (“Boletín Oficial del Estado”) **las notificaciones por comparecencia que realizan actualmente los Departamentos y órganos de la AGE.**

Finalmente, en el ámbito de las medidas horizontales, se plantea el **impulso del sistema de subastas electrónicas**, tanto en el ámbito judicial como administrativo.



- **Generalizar la emisión de documentos sanitarios europeos sin desplazamiento a las oficinas.**

El propósito de este proyecto es facilitar a los ciudadanos la solicitud y obtención de la **Tarjeta Sanitaria Europea o el Certificado Provisional Sustitutorio**, evitando la necesidad de desplazarse a las oficinas del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), habilitando un canal electrónico que permitirá efectuar este trámite -2,7 millones de documentos al año- de forma ágil, sencilla y segura.

- **Cita previa del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).**

Implantación del sistema de Cita Previa en las 707 Oficinas de prestaciones del SEPE.

- **Informe de estar al corriente del pago de cuotas a la Seguridad Social.**

Creación de un servicio telemático en Sede Electrónica de la Seguridad Social que permita a los empresarios conocer su situación de cotización a la Seguridad Social.

- **Fomento de la prestación de servicios personalizados por medios telemáticos de la AEAT, en particular los servicios REN0, CER0 e incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.**

Persigue los siguientes objetivos: a) Mejora de la usabilidad del portal y de la sede electrónica, **incrementando los servicios personalizados, de fácil acceso, sencillos e intuitivos**; b) El fomento de la prestación de servicios por medios telemáticos, en particular los servicios REN0 (obtención, modificación y confirmación del borrador por internet) y CER0 (obtención de certificados tributarios: nivel de renta, estar al corriente de obligaciones tributarias, etc.); y c) **El incremento de las actuaciones administrativas automatizadas.**

- **Unificación y simplificación de los sistemas de identificación y autenticación no avanzados en el ámbito de la AEAT. Potenciación del uso de los certificados de empleado público.**

En la línea de potenciar los servicios en internet, una de las medidas a adoptar es la simplificación de los sistemas de identificación y firma electrónica admitidos por la AEAT. Así, en estos momentos, resulta conveniente revisar los sistemas de firma no avanzada y reconducirlos a un modelo y criterios comunes para **facilitar y simplificar a los ciudadanos el acceso a los servicios telemáticos.**

Por otra parte, resulta conveniente **potenciar el uso de los certificados de empleado público**, como herramienta de **mejora de la colaboración inter-administrativa y los intercambios de información.**

- **Extensión de la presentación electrónica de declaraciones y otros documentos.**

Es objetivo de la AEAT incorporar cada vez más contribuyentes a la presentación de declaraciones y otros documentos por vía telemática, incrementando así la prestación de servicios personalizados, centrados en las necesidades de los ciudadanos, permanentemente actualizados, de fácil acceso,



sencillos e intuitivos. En este sentido, la medida persigue **avanzar en hacer disponible la presentación de todos los modelos de declaraciones y autoliquidaciones por Internet.**

- **Comunicación telemática de externos y de arrendatario y conductor habitual al registro de vehículos.**

El proyecto persigue establecer un **nuevo canal de comunicación en línea**, integrado con otras Administraciones o Agentes externos (AEAT, Ayuntamientos, Entidades Gestoras del Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica, Registros Mercantiles y Aseguradoras) para que los interesados puedan anotar en el Registro de Vehículos información relativa al cumplimiento de obligaciones tributarias, las cargas o gravámenes y la vigencia del seguro del vehículo. Así mismo, persigue el establecimiento de una comunicación telemática al Registro de Vehículos de la persona física o jurídica que es el arrendatario o conductor habitual.

- **Cita previa electrónica Jefaturas de Tráfico.**

Se trata de desarrollar un software que permita que los ciudadanos, bien a través de la página web www.dgt.es o a través del segundo nivel del portal 060, obtengan una cita previa para acudir a realizar sus trámites a las Jefaturas de Tráfico.

- **Implantación de un nuevo expediente judicial electrónico (NEJE) en la Audiencia Nacional (Juzgados Centrales de lo contencioso-administrativo y Sala de lo contencioso-administrativo) y Sala de lo social del Tribunal Supremo.**

- **Tramitación electrónica de nacimientos y defunciones desde los centros sanitarios.**

Para los **nacimientos**, la medida consiste en la **unificación de los trámites ante la Oficina del Registro Civil en el centro sanitario donde hayan tenido lugar**, de modo que éste haga de ventanilla única, incluyendo todas las medidas necesarias para asegurar el vínculo materno-filial, mediante la realización de pruebas biométricas, médicas y analíticas precisas para asegurar la veracidad de dicha relación. Los datos serían transmitidos desde el mismo centro sanitario con la firma electrónica reconocida de los facultativos médicos.

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

- **Receta electrónica interoperable del Sistema Nacional de Salud (SNS).**

Se pretende **apoyar las iniciativas de las CC.AA. para el desarrollo e implantación de la receta electrónica**, introduciendo mecanismos para que los sistemas de receta electrónica de dichas Comunidades ínter operen entre sí en el ámbito del SNS y posteriormente de la UE.



- **Creación de una base de datos de tarjeta sanitaria del SNS.**

El principal valor que supone la creación de la Base de Datos de Tarjeta Sanitaria del SNS es que permite la **identificación de todos los ciudadanos a través de un único código nacional, inequívoco y vitalicio, en todo el territorio.**

Ello, junto con el Proyecto de Tarjeta Sanitaria Única, que regula el formato físico de las diferentes tarjetas del SNS existentes hoy en día, va a permitir **mejorar la identificación del paciente y su pertenencia al SNS de España.** Estos aspectos, además de constituir un elemento de garantía del ejercicio del derecho a la protección de la salud en todo el Estado, son necesarios para la consulta segura de datos clínicos de los pacientes cuando precisen ser atendidos en otra Comunidad Autónoma diferente a la de residencia o en otros Estados miembros de la UE. Además, permite a las CC.AA. no tener que renovar las tarjetas sanitarias, con el consiguiente ahorro económico.

- **Implantación de la historia clínica digital interoperable (HCD).**

Se trata de una pieza clave para la implantación de las TIC en el sistema sanitario. La HCD **integra la información clínica y de gestión relevante para el profesional sanitario (o los diferentes profesionales que intervengan sobre un mismo paciente), fruto de sus observaciones y decisiones a lo largo del proceso asistencial.**

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

7. Apoyo a las empresas y a la inversión.

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

Consciente de ello, la CORA propone las siguientes medidas:

- **Publicación de todas las licitaciones tanto del Sector Público Estatal como las de las CC.AA. en una Plataforma única de Contratación del Sector Público.**

El Informe contempla la publicación electrónica en la **Plataforma de Contratación del Sector Público** de los perfiles de contratante de todo el sector público. Actualmente, esta obligación corresponde exclusivamente al Estado -esto es, a los órganos de contratación vinculados a los organismos enmarcados en el sector público estatal-, siendo la publicación potestativa para el resto de los órganos de contratación vinculados a las CC.AA. y las EE.LL.

- **Participación de las Oficinas consulares en la obtención del Número de Identificación Fiscal (NIF) y certificado electrónico por los no residentes.**

El proyecto contempla la suscripción de un **convenio de colaboración entre la AEAT y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación para la asignación de Números de Identificación Fiscal (NIF) a no residentes, desde las Oficinas Consulares**. En una segunda fase, se analizaría la posibilidad de que las Oficinas Consulares actúen también como oficina de registro de personas jurídicas no residentes, facilitando la asignación del certificado de firma electrónica de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT).

- **Simplificación administrativa en la contratación pública.**

Se trata de simplificar los trámites de contratación previstos actualmente para **facilitar el acceso de las empresas -especialmente PYME- a la contratación pública e incrementar la eficiencia del gasto público** para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad precio.

Según la última evaluación realizada por la Comisión Europea sobre la implantación de la “*Small Bussines Act*”, **la proporción de pequeñas y medianas empresas en la contratación pública en España es inferior en 5 puntos a la de la media de la Unión Europea: 33% frente al 38% en la UE**. Este dato pone en evidencia la necesidad de adoptar medidas para su corrección, máxime en época de crisis económica, donde las PYME deben tener especial atención al ser la palanca de cambio para la creación de empleo. **El Anteproyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización flexibiliza las normas reguladoras de la contratación pública para las PYME, facilitando la constitución y devolución de garantías y elevando las cuantías de los contratos para los que se exige clasificación.**

- **Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa. Reducción de tiempos y costes en la creación de empresas.**

Existen una serie de iniciativas en marcha para facilitar la creación de empresas. Así, el **proyecto de simplificación administrativa “Emprende En Tres”, elevado por la CORA a la aprobación del Consejo de Ministros el 31 de mayo de 2013**, establece un sistema para integrar la declaración responsable que ha sustituido a la licencia municipal en el sistema de constitución telemática de sociedades, de modo que se pueda remitir, ajustada a un modelo al que se habrán adherido los municipios, por vía electrónica al Ayuntamiento, con lo que la apertura real de la empresa será inmediata.



Por otra parte, en el proyectado VII Acuerdo de Consejo de Ministros de **reducción de cargas y la mejora de la regulación, que la CORA elevará al Consejo de Ministros próximamente**, se eliminan otros trámites necesarios para la puesta en funcionamiento de una empresa, como la legalización del libro de visitas de la Inspección de Trabajo, que ya no será necesario para las microempresas.

Estas iniciativas completarán las incluidas a iniciativa de la CORA en el **Proyecto de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a su Internacionalización**, como son la **constitución de sociedades de responsabilidad limitada sin capital mínimo inicial, en régimen de formación sucesiva; la unificación de la Ventanilla Única Empresarial y los Puntos de Asesoramiento e Inicio de Tramitación para la constitución de empresas, de manera que constituyan una red única de fácil acceso; o la legalización de los libros de actas de las sociedades limitadas por vía telemática.**

- **Investigación, innovación y desarrollo.**

Actualmente existe una elevada casuística en los requisitos de información para la evaluación científico-técnica de las ayudas de I+D+i que se conceden en concurrencia competitiva y que conllevan generalmente la aportación de un elevado número de documentos.

Por ello, se plantea la **simplificación de la evaluación científico-técnica de proyectos y otras ayudas de fomento de la investigación**. La medida incluye: (a) la adopción progresiva de un modelo de evaluación basado en la preselección de las propuestas con aportación de un número reducido de documentos; (b) la **extensión de la utilización obligatoria del «Curriculum Vitae Normalizado (CVN)»**; (c) la **adopción de criterios y procedimientos comunes para el conjunto de las AA. PP.** y (d) la **adopción de formularios simplificados de evaluación.**

8. Atención al ciudadano.

- **Punto de Acceso General.**

Una de las iniciativas más importantes de la CORA es establecer un auténtico punto de acceso general como portal de entrada del ciudadano a las AA. PP. y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de la Administración y la realización de trámites y servicios más relevantes.

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



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

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

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

- **Extensión del servicio de teléfono 060 a todas las AA.PP., centralizando los números de teléfono de atención al ciudadano 901, 902 y geográficos de los diferentes departamentos y organismos en la plataforma de telefonía “en la nube” de la red 060.**

La Administración dispone actualmente de una **plataforma de telefonía de Red Inteligente en la nube que da servicio de forma continuada (24x7x365)**. La mencionada plataforma está conectada al **Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (Red SARA)** que permite prestar servicios en red, de modo que el servicio es alojado por una operadora telefónica en la nube y se transfiere la llamada a los distintos organismos.

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

- **Desarrollo de la oficina electrónica de información a los ciudadanos y gestión de prestaciones de la Seguridad Social.**

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

- **Visibilidad de la oferta de trabajo.**

Esta medida, analizada por la CORA, fue incluida en el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, que prevé el establecimiento de un único **Portal de Internet en el que figuren todas las ofertas de empleo** –las que



llegan a los Servicios Públicos de Empleo de las CC.AA. y al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)- a disposición del conjunto de la ciudadanía y de las empresas que oferten puestos de trabajo.

- **Informatización de la Oficina electrónica de información y asistencia a víctimas del terrorismo.**

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

- **Establecimiento del “BOE a la carta”**

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