



MINISTERIO DE LA  
PRESIDENCIA

COMISIÓN PARA LA  
REFORMA INTEGRAL DEL  
SERVICIO EXTERIOR

# **INFORME SOBRE LA REFORMA DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL**

**20 de junio de 2005**



MINISTERIO DE LA  
PRESIDENCIA

COMISIÓN PARA LA  
REFORMA INTEGRAL DEL  
SERVICIO EXTERIOR



MINISTERIO DE LA  
PRESIDENCIA

COMISIÓN PARA LA  
REFORMA INTEGRAL DEL  
SERVICIO EXTERIOR



MINISTERIO DE LA  
PRESIDENCIA

COMISIÓN PARA LA  
REFORMA INTEGRAL DEL  
SERVICIO EXTERIOR



## ÍNDICE

	<u>Página</u>
Preámbulo del Presidente.....	7
Resumen .....	10
Introducción.....	14
I. Estructura y funciones del Servicio Exterior español.....	18
I.1. Misiones Diplomáticas, Representaciones Permanentes y Delegaciones .21	
I.1.1. Cancillerías Diplomáticas. ....	23
I.1.2 Consejerías y Agregadurías Sectoriales.....	24
I.2. Oficinas Consulares. ....	24
I.3. Instituciones y Organismos Públicos.....	26
Mapa del despliegue exterior español.....	27
II. Fortalezas del Servicio Exterior español. ....	28
III. Problemas del Servicio Exterior español.....	32
III.1. Problemas de carácter organizativo .....	32
III.1.1. Problemas de planificación.....	32
III.1.2. Problemas de coordinación.....	33
III.1.3. Problemas de delimitación de competencias.....	34
III.1.4. Problemas en el ámbito consular.....	35
III.2. Problemas de gestión de los recursos.....	36
III.2.1. Problemas de gestión de los recursos humanos.....	36
III.2.1.1. Problemas derivados de las rigideces administrativas..	36
III.2.1.2. Problemas derivados de la falta de adecuación del personal a las nuevas exigencias internacionales.....	38
III.2.1.3. Problemas en materia de retribuciones.....	38
III.2.1.4. Otros problemas en materia de personal.....	39



III.2.2. Problemas de gestión presupuestaria y contable.....	40
III.2.3. Problemas de gestión del gasto.....	42
III.3. Otros problemas.....	45
III.3.1. Problemas de carácter institucional.....	45
III.3.2. Problemas en el ámbito de control.....	46
III.3.3. Problemas en materia de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.....	46
III.3.4. Problemas en materia de seguridad.....	46
III.4. Problemas de carácter normativo.....	47
IV. Propuestas de reforma.....	48
IV.1 Propuestas de carácter organizativo.....	49
IV.1.1. Propuestas en materia de estrategia y planificación.....	49
IV.1.2. Propuestas en materia de coordinación.....	53
IV.1.3. Propuestas en materia de acción exterior consular.....	54
IV.2. Propuestas para la gestión de recursos.....	56
IV.2.1. Recursos humanos	
IV.2.1.1. Propuestas en materia de personal funcionario y laboral...56	
IV.2.1.2. Propuestas para la mejora de las condiciones de vida del personal destinado en el exterior y las de sus familias.....	61
IV.2.2. Propuestas en materia de presupuestación, gestión económico- financiera y control.....	63
IV.3. Propuestas en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones.....	66
IV.4. Propuestas de carácter normativo.....	66



## PREÁMBULO DEL PRESIDENTE

La Orden PRE/2046/2004, de 25 de junio, en la que se daba publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se creó la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior, señalaba que “desde las dos últimas décadas del siglo pasado, el escenario internacional ha venido sufriendo profundas transformaciones que han alterado el papel tradicional de la acción exterior de los Estados; la irrupción de nuevos actores, los retos planteados por fenómenos hasta entonces inéditos como la globalización, la interdependencia y el terrorismo, así como la emergencia de las nuevas tecnologías de la información, han obligado a la mayoría de los países de nuestro entorno a llevar a cabo sustanciales reformas en los planteamientos, sistemas operativos y medios materiales y humanos de sus respectivos servicios exteriores. En el caso español, junto a todos estos factores, se han producido también dos hechos trascendentales que le han afectado de modo profundo: la configuración del Estado de las Autonomías y nuestra incorporación a la UE y a la OTAN.

Sin embargo, la organización administrativa del Servicio Exterior para atender a estas necesidades no ha experimentado una adecuación suficiente, ni se han adaptado el marco normativo ni los medios con que cuenta para alcanzar sus objetivos, generando ineficacias e insuficiencias en la prestación del servicio. Lo anterior aconseja la creación de una Comisión (...) La Comisión tendrá como objetivo la elaboración de un informe que analice y evalúe la situación del Servicio Exterior y su adecuación a la realidad política, económica e institucional internacional, y que incorpore, en su caso, propuestas de medidas de reforma organizativa, normativa y de medios para la mejora del Servicio Exterior y la realización eficiente de sus fines. En el plazo máximo de doce meses desde su constitución, la Comisión dará traslado de su informe al Gobierno, para la adopción, en su caso, de las medidas oportunas”.

La Comisión interministerial para la Reforma Integral del Servicio Exterior, ha estado integrada por los siguientes Ministerios:

- de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- de Justicia.
- de Defensa.



- de Economía y Hacienda.
- de Interior.
- de Fomento.
- de Educación y Ciencia.
- de Trabajo y Asuntos Sociales.
- de Industria, Turismo y Comercio.
- de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- de la Presidencia.
- de Administraciones Públicas.
- de Cultura.

El Ministerio de Sanidad y Consumo y el de Medio Ambiente fueron incluidos posteriormente en la Comisión.

Tal y como contemplaba la Orden PRE/2046/2004, de 25 de junio, a la Comisión se incorporó un Abogado del Estado designado por el Ministerio de Justicia.

Durante este año de trabajos, varios Ministerios han sustituido a su Vocal en la Comisión. Los Vocales sustituidos han sido los siguientes:

Ministerio de Justicia: D.<sup>a</sup> Marta Betanzos Roig fue sustituida por D.<sup>a</sup> Esther Pías García, quien a su vez fue sustituida por D. Fernando Irurzun Montoro.

Ministerio de Defensa: D. Miguel Fernández-Palacios Martínez fue sustituido por D. Enrique Pérez Ramírez.

Ministerio de Economía y Hacienda: D. Antonio Carrascosa Morales fue sustituido por D. Rafael Coloma Aramburu.

Ministerio de Interior: D. Arturo Avello Díez del Corral fue sustituido por D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles Moreno Bau.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación: D.<sup>a</sup> Alicia Villauriz Iglesias fue sustituida por D. Antonio Riaño López.



Ministerio de Administraciones Públicas: D.<sup>a</sup> Laura Pena Alberti fue sustituida por D. José Fernández Vega.

Los Ministerios integrados en la Comisión han sido los encargados de proveer los medios materiales y personales necesarios para el desempeño de las tareas asignadas a la misma, por lo que no se ha producido incremento de gasto público.

El resultado del trabajo que la Comisión ha llevado a cabo es el Informe que se adjunta: algunos representantes del mundo académico han señalado que echaban de menos en él una mayor ambición en el diseño de un Servicio Exterior de nuevo cuño, pero esta posible limitación es un tributo obligado al consenso indispensable en una Comisión formada por Vocales que representan a quince Ministerios. Ese consenso es, precisamente, su fortaleza: el informe tiene la indudable ventaja de contar con el respaldo de todos los Vocales de la Comisión; no se ha producido ningún voto particular a ninguno de sus diagnósticos o recomendaciones y, además, en el proceso de su elaboración han sido consultados representantes señalados de la sociedad civil: organizaciones empresariales y de exportadores, cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades, Comunidades Autónomas, fundaciones y personalidades relevantes del mundo político.

Es de esperar que la Subcomisión ad hoc creada en el seno de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso coincida sustancialmente con el diagnóstico y, al menos en parte, con las recomendaciones que se elevan al Gobierno en este informe. En esencia, éstas se contraen a dos: necesidad de impulso político a la reforma y asignación de medios para su puesta en marcha, con el fin de que el gasto exterior se considere desde ahora inversión exterior y el Estado español pueda recuperar, al menos en parte, el tiempo perdido en las últimas décadas.

Melitón Cardona Torres

Presidente de la Comisión para la Reforma integral del Servicio Exterior



## RESUMEN

El objeto de este Informe es analizar, con vistas a su reforma integral, la situación del Servicio Exterior español, entendido como el conjunto de órganos, servicios e instituciones de la Administración General del Estado, organismos públicos vinculados o dependientes de ella y otras instituciones, cuya función consiste en la preparación, ejecución y seguimiento de la política exterior definida por el Gobierno, ordenada hacia la actuación fuera de nuestras fronteras.

En las últimas décadas, la posición de España en el mundo se ha visto sustancialmente alterada como consecuencia de las profundas transformaciones acaecidas en el entorno nacional e internacional. El Servicio Exterior español ha ido respondiendo a los retos que se iban planteando a lo largo de estos años mediante actuaciones puntuales en áreas concretas, pero estos esfuerzos han sido insuficientes. Si España quiere contar con un Servicio Exterior acorde con su realidad actual, es necesario diseñar un esquema de organización global de la acción del Estado en el exterior que proponga soluciones a las carencias y deficiencias estructurales que siguen obstaculizando su plena modernización.

La Comisión encargada de elaborar este Informe ha detectado diversas limitaciones y disfunciones que afectan al Servicio Exterior español y que han sido también puestas de manifiesto por los diferentes colectivos de la sociedad civil consultados: organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones profesionales, fundaciones y especialistas del mundo académico. En los anexos se incluyen, para su consideración, sus sugerencias y propuestas.

Todos ellos coinciden en la necesidad de modernizar el Servicio Exterior, de manera que permita promover más eficazmente los intereses de España. En concreto, se debe potenciar la imagen de España en el mundo con el objetivo de alcanzar la máxima coherencia entre la realidad de nuestro país y la percepción que de él se tiene en el exterior. Asimismo, es necesario ayudar a situar nuestra lengua de uso internacional como un activo exterior de primer orden, ofrecer servicios de valor añadido a las empresas españolas en su proceso de internacionalización -teniendo en cuenta que cerca de siete millones de empleos en nuestro país dependen de su



actividad internacional-, y ofrecer un mejor servicio a los catorce millones de españoles que se desplazan anualmente al extranjero y al millón y medio que reside habitualmente fuera de nuestro país.

Como señala el Informe, la calidad del servicio público prestado por el Servicio Exterior se ve afectada y condicionada por multitud de problemas y circunstancias, entre los que cabe destacar:

- la escasa planificación de la acción exterior,
- la insuficiencia en la coordinación interministerial,
- la inadecuación de los procedimientos de la gestión de personal, administrativa y financiera a unidades de la Administración que, por su dimensión y por desarrollar sus actividades en un país extranjero, no siempre pueden cumplir las exigencias de unos procedimientos que han sido diseñados para su aplicación dentro de nuestras fronteras,
- las limitaciones presupuestarias; el gasto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en acción exterior es, en términos porcentuales, sensiblemente inferior al de otros Estados de la Unión Europea, situándose por detrás de nosotros únicamente Portugal, la República Checa y Polonia.

El Servicio Exterior desarrolla su actuación en el marco de tres ordenamientos jurídicos distintos: el internacional, el de cada uno de los Estados en que se lleva a cabo, y el interno español. Esta multiplicidad y la ausencia de una normativa específica le impiden funcionar con agilidad, ya que los mecanismos de control burocratizan enormemente hasta los expedientes más triviales. Todo ello da lugar a ineficacias y a un uso ineficiente de los recursos disponibles, con el consiguiente coste adicional para el Estado.

Esta Comisión propone que la reforma del Servicio Exterior se sustente sobre seis pilares básicos: coordinación, modernización, profesionalidad, especialización, homogeneidad y simplificación de procedimientos, y plantea **setenta propuestas concretas de reforma**: en materia de planificación y coordinación, de gestión de recursos humanos y materiales, de tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, y normativas. Entre ellas destacan las siguientes:



- Para superar la escasa **planificación** de la acción exterior es necesario un cambio en los métodos de trabajo del Gobierno y de la Administración General del Estado. La primera recomendación del Informe hace referencia a la necesidad de elaborar Planes Conjuntos de Acción Exterior que contemplen objetivos a largo, medio y corto plazo. Estos Planes deberían incluir una evaluación del despliegue actual de nuestro dispositivo en el exterior, en función de la cual debería revisarse la distribución o nueva creación de las Cancillerías Diplomáticas, Consejerías y Agregadurías Sectoriales, y Oficinas Consulares. Esta planificación debería prestar especial atención a la proyección de la imagen de España en el mundo.
- Para avanzar en el campo de la **coordinación**, la Comisión propone revitalizar el Consejo de Política Exterior.
- El Informe dedica una atención preferente a las propuestas en materia de **personal**, proponiendo para el Servicio Exterior una dotación de medios humanos adecuada a las necesidades actuales, y subraya la necesidad de diseñar medidas que fomenten la formación continua y la especialización geográfica y temática.
- En materia de **presupuestos y gestión económica y financiera**, la Comisión considera indispensable que el Servicio Exterior cuente con los recursos financieros adecuados para poder desarrollar su cometido, así como con unas normas específicas reguladoras de su gestión económico-financiera con pleno respeto de los principios de responsabilidad y transparencia.
- En el capítulo de recomendaciones en **materia normativa** se señala principalmente que el Servicio Exterior, como rama singular de la Administración que es, debería regirse por una norma con rango de Ley que reconozca su especificidad y que determine de forma clara el marco competencial, los distintos ámbitos de coordinación y las mejoras en los procedimientos y en la normativa administrativa que permita el normal desempeño de sus funciones. Asimismo se recomienda la tramitación de una



Ley de Tratados y la modificación de normas que, pensadas para el interior, dificultan la eficacia y eficiencia de la acción exterior.

En este Informe la Comisión ha pretendido identificar los problemas esenciales del Servicio Exterior y sugerir propuestas que espera sean de utilidad para quien tenga que llevar a la práctica las medidas concretas que la reforma exige. Sin perjuicio de las medidas urgentes que el Gobierno pudiera adoptar en ejercicio de sus potestades normativas, las de más calado podrían requerir un consenso parlamentario amplio o estar sometidas a reserva de ley.

La Comisión considera que, si se aceptasen las propuestas que formula, el funcionamiento del Servicio Exterior español mejoraría notablemente.



## INTRODUCCIÓN

Hace diecinueve años se hizo sentir ya la necesidad de abordar la reforma del Servicio Exterior español. El Libro Blanco que entonces se elaboró contenía una serie de recomendaciones que, por distintas razones, sólo llegaron a aplicarse parcialmente.

En las dos décadas transcurridas, el proceso de globalización, la creciente interdependencia entre países, las iniciativas de integración regional, los grandes retos ambientales mundiales, y el avance imparable de las nuevas tecnologías han modificado sustancialmente el funcionamiento de las relaciones internacionales y la posición de España en el mundo. El proceso de internacionalización que ha experimentado nuestro país en estos años ha sido tan profundo que nuestra economía se ha situado como una de las más abiertas del mundo. En efecto, el peso del comercio exterior ha pasado de suponer un 27 % del PNB a mediados de los años 80 a significar el 67 % en la actualidad. La principal consecuencia es que la economía española se encuentra ahora entre las diez primeras del mundo. Desde el punto de vista político, se ha ido reconociendo nuestra ambición por contar en los principales centros de decisión europeos y mundiales, como lo atestigua la presencia de españoles al frente de Instituciones europeas y de Organismos Internacionales.

Este aumento del peso internacional de España debe atribuirse a que en estos años nuestro país ha sabido jugar a su favor las fuerzas que impulsan la globalización. El resultado es que nuestra prosperidad depende cada vez en mayor medida de acontecimientos que suceden fuera de nuestras fronteras, así como de nuestra capacidad para influir en ellos.

Esta expansión de los intereses españoles en el mundo exige una adecuación del Servicio Exterior que le permita potenciar nuestra presencia internacional y hacer frente a los siguientes desafíos:

- Las profundas transformaciones que atravesarán Europa, Iberoamérica y el sur del Mediterráneo, áreas prioritarias de nuestra política exterior. En la Unión Europea, empezamos a vislumbrar un horizonte en el que dejaremos de ser receptores netos de fondos, como consecuencia de nuestro éxito en lograr una



creciente convergencia de renta con nuestros socios. Con Iberoamérica, las inversiones y la inmigración están creando fuertes corrientes de interdependencia. En el sur del Mediterráneo deberá aumentar la implicación de España, tanto bilateralmente como a través de la UE, para lograr que disminuyan las crecientes disparidades de renta con Europa y para afrontar conjuntamente los retos comunes.

- La atención a Asia deberá ser especialmente reforzada, pues es una región que emerge con fuerza como uno de los nuevos centros de poder económico y político.
- España, como país de actividad creciente en la escena mundial, debe definir y proyectar hacia el exterior una imagen propia. A tal fin, el Servicio Exterior español deberá dar prioridad a la difusión de los objetivos y actuaciones que componen la acción política del Estado, a la proyección de la imagen de nuestro país y al seguimiento de cómo ésta es percibida a nivel internacional por países, organizaciones, instituciones, medios de comunicación y sociedad civil.
- La utilización en todo su potencial de la lengua y la cultura españolas como un activo internacional de primer orden que tiene repercusiones en numerosas áreas de influencia, incluida la económica.
- La necesidad de atender al millón y medio de españoles que residen en el exterior, así como a los 14 millones que se desplazan anualmente al extranjero.
- La mejora de la competitividad de nuestras empresas constituye un reto trascendental cuyo resultado se va a decidir en gran medida en el exterior.
- Las demandas de la sociedad española en favor de una mayor solidaridad con los países más desfavorecidos se va a traducir en un fuerte aumento de nuestra cooperación internacional, que a su vez exigirá transformaciones para asegurar su eficacia.



- El incremento de nuestras responsabilidades internacionales exigirá mantener y aumentar la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de la paz.

Una de las características fundamentales del proceso de globalización es la progresiva difuminación de las fronteras entre política interior y exterior. Este solapamiento se advierte de forma especial en nuevos fenómenos que han pasado a ocupar los primeros puestos en las prioridades de nuestro país. Es el caso de la inmigración, cuya contribución al crecimiento de la economía española es un hecho apreciado por todos pero cuya integración social plantea un desafío de enorme magnitud. Es el caso también de las nuevas formas de terrorismo, cuya irrupción en España nos sitúa en primera línea de las nuevas amenazas para la seguridad internacional.

Por otra parte, la globalización ha obligado a los Estados a compartir un papel internacional que tenían prácticamente en exclusiva. En consecuencia, aparecen con fuerza nuevos actores en el escenario internacional, ya se trate de empresas, sindicatos, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, iglesias, regiones o ciudades. Se plantea así la cuestión de cómo potenciar las sinergias positivas que generan estos nuevos actores minimizando las posibles disrupciones en la acción del Estado, que tiene a su cargo la salvaguardia y la promoción del interés general.

En este informe se pone de manifiesto cómo la apuesta decidida a favor de la internacionalización de España ha tenido continuidad en los diferentes Gobiernos que se han sucedido en las últimas décadas. A falta de una reforma integral del Servicio Exterior, se han ido arbitrando soluciones específicas destinadas a articular mecanismos institucionales y medios humanos y económicos para hacer frente a los sucesivos retos que planteaba nuestra inserción en el mundo. Este fue el caso de la creación de la Secretaría de Estado para la Unión Europea, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, del Instituto Español de Comercio Exterior y del Instituto Cervantes, entre otros. Se trata, en todos estos casos, de iniciativas de éxito que se han convertido en instrumentos fundamentales de la acción exterior de nuestro país.



Sin embargo, estas experiencias han sido parciales y no ocultan la necesidad de una reforma del Servicio Exterior que se aborde desde una perspectiva global y que proponga soluciones para las carencias y deficiencias estructurales que siguen obstaculizando su plena modernización. La Comisión ha identificado las siguientes:

- La falta de una planificación integral con implicación de todos los Departamentos activos en el ámbito exterior. Ésta, a su vez, constituye una condición imprescindible para rediseñar el despliegue de medios en el exterior al servicio de las prioridades estratégicas que se fijen.
- La insuficiente coordinación entre todos aquellos organismos públicos con presencia en el exterior.
- Las disfunciones causadas por la aplicación al exterior de normas pensadas para el ámbito interno.
- La insuficiente atención a la gestión de los recursos humanos en cuanto a su adaptación a las nuevas realidades internacionales, la especialización por áreas, la situación familiar, etc.
- La escasez de medios materiales, la rigidez en su gestión y el desafío que plantean las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

Para cada una de estas deficiencias, el presente informe propone una serie de recomendaciones prácticas que no requieren de transformaciones radicales, sino de la aplicación de un programa escalonado de reformas. Su objeto es contar, al cabo de unos pocos años, con un Servicio Exterior más ágil, más flexible, mejor adaptado al nuevo entorno internacional, que preste un servicio de calidad a los ciudadanos y que, en definitiva, constituya un instrumento más eficaz al servicio de la política exterior española.



## I. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL.

El **Servicio Exterior del Estado** se puede definir como el conjunto de órganos, servicios e instituciones de la Administración del Estado cuya función consiste en la preparación, ejecución y seguimiento de la política exterior definida por el Gobierno, ordenada hacia la actuación fuera de nuestras fronteras.

La actuación del Servicio Exterior español se rige por una serie de principios generales, contenidos en la doctrina administrativa y en la legislación española. El primero de ellos y punto fundamental de referencia es el **principio de unidad de acción en el exterior**, que viene garantizado por el propio artículo 97 de la Constitución Española, al dar carácter colectivo a nivel de Gobierno a la dirección de la política exterior.

Este principio constitucional ha tenido su desarrollo en la legislación administrativa, y en concreto en las dos normas generales que definen y estructuran la Administración del Estado en el exterior: la **Ley 6/1997 de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado –LOFAGE–** y el **Real Decreto 632/87 sobre organización de la Administración del Estado en el exterior**.

Se diferencian en el Servicio Exterior del Estado dos aspectos funcionales básicos: de una parte, la **representación y relación política** internacional, y de otra la **gestión técnica** de los asuntos y programas de actuación fruto de dicha relación. El primer aspecto es competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), y el segundo se atribuye al Ministerio que tenga competencia sobre la materia de que se trate en cada caso, sin perjuicio de los contenidos técnicos que corresponden al propio MAEC.

El actual proceso de internacionalización de la actividad de la Administración determina que cada vez sean más los Ministerios con actividad en el exterior, habiendo desarrollado prácticamente todos ellos diferentes unidades con



competencias en el ámbito internacional. El personal que desde los **Servicios Centrales de la Administración General del Estado** tiene encomendadas tareas relacionadas con el exterior asciende a más de 8.200 personas. De este total, el 33,1% trabaja en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el 33% en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y el 17,3% en el Ministerio de Defensa.

La estructura y funciones de las unidades de los Ministerios con actividad internacional se recogen de forma detallada en el **Anexo 1**.

Para coordinar las actuaciones en materia internacional de los diferentes Ministerios ha sido necesaria la creación de diversos Comités y Comisiones Interministeriales. Todas ellas se recogen en el **Anexo 2**.

Por lo que respecta a la **Administración del Estado en el exterior**, emplea a 9.610 trabajadores. La Ley 6/1997 de 14 de abril, de Ordenación y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), estructura la Administración del Estado en el exterior de la siguiente forma:

- a) **Misiones Diplomáticas**, que representan al Reino de España ante los Estados con los que tiene establecidas relaciones diplomáticas. La Misión Diplomática la integran las Cancillerías Diplomáticas y las Consejerías y Agregadurías Sectoriales.
- b) **Representaciones o Misiones Permanentes**, que representan con carácter permanente al Reino de España ante una Organización Internacional.
- c) **Delegaciones**, que representan al Reino de España en un órgano de una Organización internacional o en una Conferencia de Estados convocada por una Organización internacional o bajo sus auspicios.



- d) **Oficinas Consulares**, que son los órganos encargados del ejercicio de las funciones consulares.
- e) **Instituciones y Organismos públicos** de la Administración General del Estado cuya actuación se desarrolle en el exterior.

Los gráficos siguientes muestran el número de unidades de cada uno de estos servicios de la Administración del Estado en el exterior, así como su personal.

### ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA EN EL EXTERIOR

	EN BILATERALES	EN REPER UE	EN OTROS OOII
Cancillerías	105	1	10
Oficinas Económicas y Comerciales	92	1	14
Consulados	85		
Instituto Cervantes	46		
Consejerías de Defensa	34	1	3
Oficinas Técnicas de Cooperación	36		
Policía Nacional	32		
Oficinas de Turismo	31		
Consejerías y Agregadurías de Educación	29	1	1
Centros Educativos Españoles	24		
Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales	21	1	1
Consejerías de Información	18	1	3
Consejerías de Agric., Pesca y Alimentación	18	4	
Guardia Civil	8	2	1
Oficinas del CDTI	8		
Consejerías de Justicia		3	4
Consejerías de Finanzas	6		
Consejerías de Transportes			3
Consejerías de Industria		1	2
Consejerías de Sanidad y Consumo		1	
Consejerías de Asuntos Autonómicos		1	
Consejerías de Medio Ambiente		1	
Consejerías de Administraciones Públicas		1	



### PERSONAL DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL

	FUNCIONARIOS	LABORALES	BECARIOS
Cancillerías	608	1768	
Oficinas Económicas y Comerciales	168	760	370
Consulados	446	1290	
Instituto Cervantes		700	
Consejerías de Defensa	157	97	
Oficinas Técnicas de Cooperación		606	
Policía Nacional + Guardia Civil	88		
Oficinas de Turismo	46	165	65
Consejerías de Educación	142	183	
Centros Educativos Españoles	1079	213	
Consejerías de Trabajo y Asuntos Sociales	140	218	
Consejerías de Información	2	43	
Consejerías de Agric., Pesca y Alimentación	46	29	
Oficinas del CDTI			
Consejerías de Justicia	7		
Consejerías de Finanzas	7		
Consejerías de Transportes	6		
Consejerías de Industria	6		
Consejerías de Sanidad y Consumo		2	
Consejerías de Asuntos Autonómicos	2		
Consejerías de Medio Ambiente	3		
Consejerías de Administraciones Públicas			

La organización de la Administración General del Estado en el exterior se rige por el Real Decreto 632/1987, de 8 de mayo, y por un elenco de normas de desarrollo y complementarias que se recogen en el **Anexo 3**.

#### I.1. MISIONES DIPLOMÁTICAS, REPRESENTACIONES PERMANENTES Y DELEGACIONES

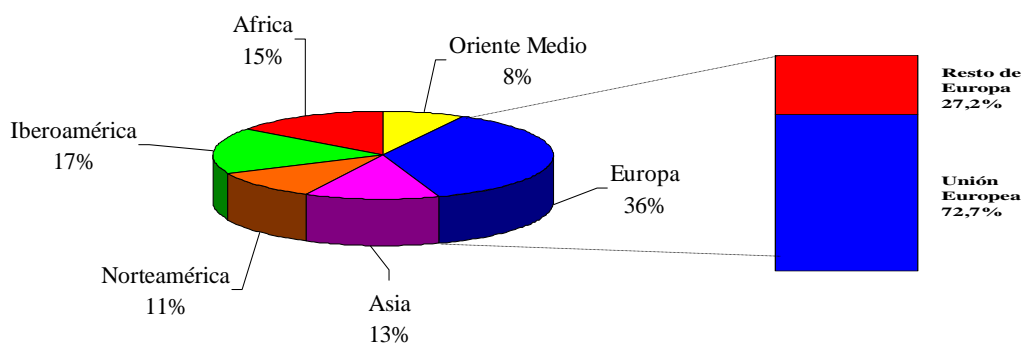
Las Misiones Diplomáticas —y, en la medida en que le son asimilables, las Representaciones Permanentes y las Delegaciones— **representan al Estado español** ante un Estado receptor, organismo o conferencia internacional, ante los cuales tienen la responsabilidad de proteger sus intereses y los de sus nacionales dentro de los límites permitidos por el derecho internacional. Para ello, disponen de las



facultades recogidas en el **artículo 3 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas**:

- a) Representar al Estado acreditante ante el Estado receptor.
- b) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado acreditante y los de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.
- c) Negociar con el gobierno del Estado receptor.
- d) Enterarse por todos los medios lícitos de las condiciones y de la evolución de los acontecimientos en el Estado receptor e informar sobre ello al gobierno del Estado acreditante;
- e) Fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones económicas, culturales y científicas entre el Estado acreditante y el Estado receptor.

La **distribución geográfica de las Misiones Diplomáticas** españolas es la siguiente:





Los servicios de las Misiones Diplomáticas se estructuran en **Cancillerías Diplomáticas** y **Consejerías y Agregadurías Sectoriales**. De los 7.249 empleados que trabajan en las Misiones Diplomáticas, el 66% pertenece a las Cancillerías Diplomáticas y el 34% a las Consejerías y Agregadurías Sectoriales.

### **I.1.1. Cancillerías Diplomáticas.**

La Cancillería Diplomática desarrolla predominantemente **funciones de naturaleza política y de representación** en el Estado receptor. Está integrada por el Jefe de la Misión, al que asisten uno o más miembros de la carrera diplomática, según la importancia de la Misión, además del personal técnico, administrativo y de servicios.

La Jefatura de las Misiones Diplomáticas es desempeñada por un Embajador o Encargado de Negocios. El Jefe de Misión representa al conjunto de la Administración del Estado, y depende jerárquicamente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Le corresponde la coordinación de todos los órganos de la Administración del Estado en el exterior, al objeto de garantizar, de acuerdo con el principio de unidad de acción, que sus actuaciones sean acordes con las directrices de política exterior definidas por el Gobierno.

Para el cumplimiento de sus funciones, incumbe a los Jefes de Misión lo siguiente:

- a) Impulsar y coordinar la actividad de los distintos órganos de la Administración en el exterior en el Estado receptor o ante los Organismos o Conferencias Internacionales ante los que estén acreditados.
- b) Informar a los miembros de la Misión Diplomática, Representación Permanente o Delegación sobre los asuntos que afecten al desempeño de sus funciones y recibir puntual información sobre sus actividades.



- c) Supervisar la actividad administrativa de todas las unidades integradas en la Misión Diplomática, Representación Permanente o Delegación en sus aspectos políticos, jurídicos y económicos.
- d) Velar por el estricto cumplimiento de sus deberes por parte de los empleados públicos, y a tal efecto, podrán ejercer las medidas previstas en el Reglamento de Régimen Disciplinario de la Administración del Estado.

Con la función general de asistir al Jefe de la Misión, dentro de la Cancillería se integran las **Segundas Jefaturas** y eventualmente los **Encargados de Asuntos Comunitarios, Culturales, Consulares o Administrativos**, que sin excepción las ocupan miembros de la Carrera Diplomática, en virtud del Real Decreto 690/1990, de 1 de junio, sobre adscripción de puestos de trabajo a funcionarios de la Carrera Diplomática.

### **I.1.2. Consejerías y Agregadurías Sectoriales.**

Se consideran Consejerías y Agregadurías Sectoriales las oficinas de las Misiones que, sin estar integradas en la Cancillería Diplomática, desarrollan fundamentalmente **tareas especializadas de carácter técnico**. Las funciones que tienen asignadas cada una de ellas quedan recogidas en el **Anexo 4**.

Las Agregadurías y Consejerías Sectoriales mantienen dependencia funcional de los Ministerios con competencia sectorial, a los que corresponde su organización interna y dotación presupuestaria, así como su inspección técnica y control. Ello se entiende sin perjuicio de la dependencia orgánica y de las facultades del Jefe de la Misión respectiva, y de las competencias que corresponden al Ministerio para las Administraciones Públicas en materia organizativa.

### **I.2. OFICINAS CONSULARES.**

Las Oficinas Consulares desempeñan las funciones establecidas con este carácter en el derecho español, admitidas por el Estado receptor, las atribuidas por los



acuerdos internacionales suscritos entre el Estado español y el receptor y, de forma general, las relacionadas en el artículo 5 de la **Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963** y que quedan recogidas en el **Anexo 5**.

Las Oficinas Consulares pueden ser de carrera y honorarias. Los Consulados de Carrera están dirigidos por funcionarios diplomáticos desde la unificación de las carreras diplomática y consular en el año 1929. Pueden tener categoría de Consulado General o Consulado, o bien de Sección Consular, cuando se integran dentro de la Cancillería de una Embajada como una de sus oficinas. En la actualidad existen **90 Consulados Generales y 8 Consulados**, en 98 sedes en total. Sólo en 11 de las 88 sedes consulares el Cónsul General está asistido por un Cónsul Adjunto.

Los Jefes de las Oficinas Consulares ajustarán sus actuaciones a las instrucciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Jefe de la Misión Diplomática, excepto en el ejercicio de funciones relativas a la concesión de visados, fe pública, registro civil y jurisdicción voluntaria, en las que están sometidos a lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y a la legislación notarial, registral civil, y procesal que regulan el ejercicio de esas funciones.

Complementariamente a la red consular existe **una red de varios centenares de Oficinas Consulares Honorarias** (encabezadas por Cónsules, Vicecónsules o Agentes consulares honorarios), reguladas por el Real Decreto 952/1984, de 25 de abril. Las personas que el MAEC designe como titulares de Oficinas consulares honorarias pueden ejercer funciones consulares con carácter limitado y por delegación, en concepto de auxiliares y colaboradores de los funcionarios diplomáticos o consulares de carrera de los que dependen. Estas personas no adquieren la condición de funcionarios de carrera ni tienen consideración de personas incorporadas a la Administración Civil del Estado, pues realizan estas funciones sin contraprestación. No tienen que ostentar necesariamente la nacionalidad española y pueden desarrollar otras actividades comerciales o profesionales al mismo tiempo que desempeñan las funciones consulares. No obstante, realizan una labor insustituible en la protección de españoles en el exterior.

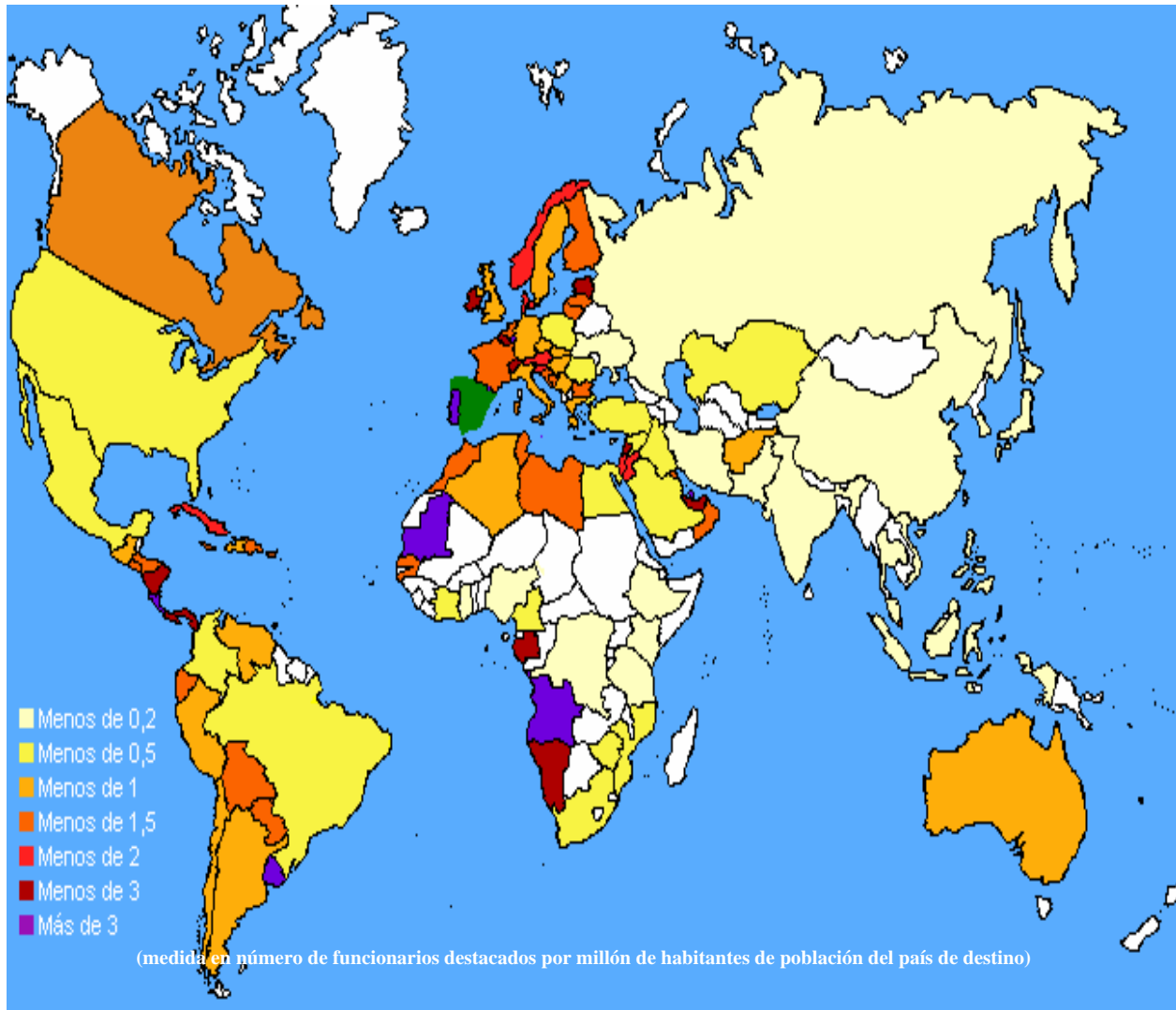


### I.2.3. INSTITUCIONES Y ORGANISMOS PÚBLICOS.

La Administración del Estado puede establecer **instituciones y servicios en el extranjero** para el desarrollo de sus actividades sectoriales. Corresponde autorizar su establecimiento al Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Están sujetos, en cuanto forman parte de la Administración del Estado en el exterior, al principio de unidad de acción y sometidos a la dependencia del Jefe de la Misión Diplomática a efectos de su coordinación.

Las Instituciones y Organismos Públicos en el exterior existentes en la actualidad son el Instituto Cervantes, el Centro Nacional de Inteligencia, los Centros Educativos españoles y las Oficinas del Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial. Se recoge más información sobre todos ellos en el **Anexo 6**.

El mapa de la página siguiente recoge el despliegue de la Administración española en el mundo, medido en base al número de funcionarios españoles que trabajan en las Cancillerías, Consejerías Sectoriales y Consulados por millón de habitantes de población del país de destino.



Como se puede apreciar, la presencia española es relativamente fuerte en Europa y el norte de África, así como en algunos países africanos. Nuestra presencia en toda América y Oriente Medio es menos fuerte, con algunas excepciones. Es notable la escasa presencia española en el resto del mundo, en particular en Rusia y en el continente asiático.



## II. FORTALEZAS DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL.

A lo largo de los últimos años el Servicio Exterior español se ha ido adaptando, dentro de las limitaciones presupuestarias, a los cambios que ha experimentado el contexto nacional e internacional, dando respuesta a las necesidades que han ido surgiendo. Existe una percepción generalizada, tanto en España como fuera de ella, de que la política exterior ha sido un área de éxito de la democracia española en los últimos 25 años. Parece lógico que deba atribuirse al Servicio Exterior, y en concreto a los funcionarios de la Administración General del Estado que lo componen, una buena parte de esos éxitos.

Es preciso señalar que la adaptación del Servicio Exterior español ha sido posible, en gran medida, gracias a la creación de organismos como el ICEX, la AECI o el Instituto Cervantes, que han podido llevar a cabo con éxito sus funciones gracias a haber disfrutado de unas dotaciones presupuestarias considerables y de marcos de actuación muy ágiles.

Se pueden citar varios **ejemplos** de lo que podemos denominar fortalezas de nuestro Servicio Exterior, que ilustran la capacidad de adaptación del mismo a las cambiantes necesidades de nuestro entorno.

En aquellos casos en que existe una **agenda multilateral** donde los intereses españoles están claramente definidos, la Administración española ha conseguido una gran capacidad de **coordinación** tanto en los Servicios Centrales (gracias al buen funcionamiento de las Comisiones Interministeriales creadas al efecto, como la Comisión Interministerial para Asuntos de la Unión Europea o la Comisión Interministerial para las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio), como en el exterior, como es el caso de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que constituye un modelo de buena organización y funcionamiento reconocido por los propios servicios de la Comisión Europea.



También en el ámbito bilateral, además de atender las relaciones tradicionales el Servicio Exterior ha asumido el **incremento de la representación** en un amplio número de países de nueva creación.

En el área consular, el Servicio Exterior ha iniciado **la necesaria adaptación** al cambio atravesado por España de ser un país de emigración a ser país receptor de inmigrantes. Además, el aumento del turismo español en el exterior ha implicado un esfuerzo suplementario en materia de protección de españoles y emergencia consular.

Al objeto de revertir la escasa vocación internacional de la empresa española y previendo el enorme cambio que supondría para nuestra economía la adhesión a la entonces CEE, a finales de los años 70 la Administración Comercial española diseñó un **programa de becarios** para formar a jóvenes profesionales en la prestación de servicios de internacionalización empresarial. Este programa, que sigue en funcionamiento, ha constituido todo un éxito, pues en estos años se han formado miles de especialistas en comercio e inversiones exteriores que se han incorporado a multitud de empresas españolas.

Hace ya diez años, y anticipando la absoluta necesidad de incorporarse al uso de las nuevas tecnologías, el entonces Ministerio de Comercio y Turismo puso en marcha el **Plan Informático** de la Red Exterior y Territorial con el objetivo de crear una red de información integrada por los Servicios Centrales del Ministerio y del ICEX, así como por los Servicios periféricos de las Direcciones Territoriales de Comercio y las Oficinas Económicas y Comerciales de España en el exterior. Con este plan se ha conseguido que la Secretaría de Estado de Turismo y Comercio disponga en la actualidad de una red de comunicaciones virtual, privada, homogénea en tecnología, personalizable por oficina y con equipos renovables cada tres años.

En esta misma línea de actuación, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación contrató el año pasado con Telefónica la implantación de una **intranet** mundial que será operativa a finales de 2006, y representará una inversión de 17 millones de euros. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales está dedicando durante el periodo 2004-2005 una importante inversión a la creación de su propia red virtual privada a fin de constituir una **extranet**, que contribuirá a agilizar las



comunicaciones de datos y de información, y a mejorar notablemente la gestión de las ayudas a españoles residentes en el extranjero y del resto de los programas que ejecutan sus Consejerías.

La reforma de las Oficinas Económicas y Comerciales en el exterior y la creación de **Centros de Promoción Comercial** brinda otro ejemplo de reforma práctica del aparato institucional atendiendo a las necesidades del entorno, a la coordinación de las Comunidades Autónomas en la acción exterior y a las necesidades de personal y medios. Los Centros de Promoción Comercial en el exterior están dirigidos por el Consejero Económico y Comercial correspondiente, y cuentan con personal local contratado altamente especializado en los canales de distribución de los productos objetivo, con becarios (incluidos los enviados por Comunidades Autónomas) y con comisiones de coordinación con los grupos de exportadores españoles que se corresponsabilizan de la ejecución de los planes de promoción comercial.

Es digno de mención el esfuerzo llevado a cabo en materia de **cooperación internacional**, habiendo pasado en menos de 25 años de ser receptores de ayuda al desarrollo a ser donantes. En el ejercicio 2004, la Ayuda Oficial al Desarrollo española ascendía a más de 2.990 millones de euros sumando la ayuda reembolsable y la no reembolsable.

Son asimismo destacables los avances realizados para la **difusión de la lengua española** tanto por el Instituto Cervantes como por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Poco más de una década después de su creación, el **Instituto Cervantes** cuenta con 46 Centros y 7 Aulas Cervantes repartidos en 38 países. En el curso 2003-2004 se realizaron 93.047 matrículas para el aprendizaje de la lengua española y se inscribieron 27.510 personas para los Diplomas de Español como Lengua Extranjera (DELE).

El Ministerio de Educación y Ciencia ha realizado un gran esfuerzo para extender y mejorar la red de **Centros españoles en el exterior**, ha aumentado la participación en Centros internacionales de otros países, ha creado numerosas Secciones Bilingües



españolas, y ha firmado un gran número de memorandos de entendimiento con varios Estados de EE. UU. que han permitido que un colectivo cada vez más importante de licenciados españoles sean contratados como profesores visitantes en centros de enseñanza media en ese país.

Por su parte, el Ministerio de la Presidencia ha llevado a cabo un **plan de expansión de las Consejerías de Información**, habida cuenta de la importancia que supone la existencia de un órgano de relaciones con la prensa, que cree imagen y transmita a los medios informativos de los diferentes países la dimensión política, institucional, económica y social de nuestro país.



### III. PROBLEMAS DEL SERVICIO EXTERIOR ESPAÑOL.

A pesar de los esfuerzos de adaptación realizados hasta la fecha, el Servicio Exterior español carece todavía de la estructura y los medios necesarios para afrontar los desafíos que le plantea a España la sociedad internacional del siglo XXI. Del mismo modo que todos los países de nuestro entorno, España debe emprender sin mayores demoras la reforma de su Servicio Exterior si no quiere quedarse rezagada y aspira a seguir aumentando su influencia internacional.

Los problemas que debe resolver el Servicio Exterior español afectan tanto a sus estructuras en los Servicios Centrales como en los servicios en el extranjero. El análisis de los mismos se ha realizado a partir de información interna de los distintos Ministerios con acción exterior, así como con la información aportada por los diversos actores de la sociedad civil consultados (que se recoge en el **Anexo 11**). Estos problemas se estructuran como sigue:

#### III.1. PROBLEMAS DE CARÁCTER ORGANIZATIVO.

Los problemas de carácter organizativo se estructuran en problemas de planificación, de coordinación, de delimitación de competencias y problemas en el ámbito consular.

##### III.1.1. Problemas de planificación.

- **Escasa capacidad de planificación** y formulación estratégica de la acción exterior del Estado español. Este problema, que viene sufriendo la política exterior española desde hace décadas, hace que la acción exterior de nuestro país se mueva dentro del nuevo contexto internacional con un enfoque cortoplacista.
- **Inadecuación del diseño de la red de misiones españolas en el extranjero.** Este problema obedece tanto a la escasa planificación de la política exterior española, como a la **falta de agilidad para abrir y cerrar Misiones Diplomáticas**, consecuencia de los complejos procedimientos administrativos existentes. El proceso de apertura o cierre de las Misiones Diplomáticas es extremadamente lento, pues



supone una media de dos años, cuando otros países no emplean más de seis meses para ello.

- **Falta de concreción de los objetivos de las Misiones Diplomáticas.** La escasa planificación conjunta de nuestra política exterior hace que las Misiones Diplomáticas españolas no dispongan de objetivos que permitan orientar y controlar su actuación. Esto conduce a que se trabaje de manera reactiva y a que sea difícil evaluar objetivamente sus acciones.
- **La carencia de Consejerías Sectoriales en determinadas áreas** se traduce en una falta de seguimiento puntual de esos temas, dado que el Consejero de la Misión Diplomática a quien se le encargan esas cuestiones tiene que estar a su vez ocupándose de otros muchos asuntos. La inexistencia de determinadas Consejerías Sectoriales acarrea también la necesidad de desplazamientos continuados de los funcionarios de los Ministerios con competencia en dichos asuntos, y como consecuencia, un gasto elevado en comisiones de servicio.

### III.1.2. Problemas de coordinación.

- **Falta de suficiente coordinación interministerial**, debida en parte a la inoperancia de los órganos colegiados con responsabilidades a tal efecto, como el Consejo de Política Exterior, que es el ámbito en que deberían hacerse compatibles la política general del Gobierno con las prioridades de cada uno de los Ministerios con acción exterior.
- **Falta de flujos de información sistemáticos**, lo que provoca gran parte de los problemas de coordinación tanto en los Servicios Centrales como en las Misiones Diplomáticas. La información no se transmite de arriba hacia abajo ni horizontalmente porque no se han fijado pautas para que la información circule en todos los sentidos.
- **Falta de coordinación entre los distintos departamentos de la Misión**, tanto por la mala circulación de la información como por la errática regularidad de las



reuniones de coordinación. La inexistencia de una página web única por Misión muestra a los usuarios del Servicio Exterior esa falta de coordinación.

- **Falta de una adecuada coordinación de los demás actores nacionales con acción exterior.** Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, la sentencia del Tribunal Constitucional 165/1994, de 26 de mayo, establece que la interpretación correcta del artículo 149.1.3 de la Constitución (que otorga la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales al Estado) debe contemplar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas lleven a cabo actividades que tengan una proyección exterior. Estas actividades deben entenderse limitadas a aquéllas que, siendo necesarias o al menos convenientes para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidades de éste frente a Estados extranjeros y organizaciones inter o supranacionales. Si bien se ha avanzado en lo que respecta a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, es necesario conseguir una mayor coordinación en otros ámbitos de la acción exterior.

También las Cortes Generales, sin merma del mandato constitucional que deposita la política exterior en manos del Gobierno, hoy día reclaman un papel en la misma: la llamada “diplomacia parlamentaria”, cada vez más presente en la acción exterior de los Estados.

### **III.1.3. Problemas de delimitación de competencias.**

- En el ámbito **cultural**, pues la situación actual produce solapamientos que se reflejan en la desestructuración, ineficiencia e ineficacia de la acción cultural exterior. Se acepta generalmente que la cultura es nuestro principal activo de la acción exterior. Sin embargo, el resultado de la acción cultural no es el deseable, en gran parte por la fragmentación y dispersión de los servicios de acción cultural en diversos organismos, escasamente coordinados y a veces en competencia (MAEC, Ministerio de Cultura, Instituto Cervantes, SEACEX, SECC, ICEX, TURESPAÑA, Fundación Carolina,...).



- En el ámbito de la **portavocía** de la Misión Diplomática, de modo que el Consejero de Información pueda ejercer con plena eficacia su función de portavoz ante los medios de comunicación del país en cuestión.
- Entre los Servicios **Consulares** y las Consejerías de **Trabajo y Asuntos Sociales**.
- En las actividades relacionadas con la **ayuda al desarrollo**.

#### III.1.4. Problemas en el ámbito consular.

- **Inadaptación del mapa consular.** El mapa consular español necesita una profunda remodelación, pues responde a las necesidades de un país de emigración que hoy cuenta, sin embargo, con un saldo neto de inmigrantes.
- **Desaprovechamiento de la red consular.** Los Consulados de España no están siendo siempre aprovechados para el desempeño de la pluralidad de funciones que les otorga el Convenio de Viena de 1963. Ello se debe en parte a la indefinición de objetivos para el funcionamiento de las oficinas, y en parte a su falta de hábito para operar en red.
- Falta de claridad y sistematización de las normas referentes a **Censo Electoral, Registro de Matrícula, y dependencia de servicios locales** como el correo o el teléfono, que provoca fallos en el cumplimiento y desempeño de las funciones tradicionales de los Consulados, en particular las referentes al ejercicio del derecho al voto de los españoles en el extranjero.
- **Exceso de cautelas** de la normativa vigente en materia de **Registro Civil**, que vuelve muy lento cualquier trámite, considerando además que no se hallan en absoluto informatizados.
- **Carencias en la gestión y concesión de visados**, que algunos países han resuelto con el sistema de visados electrónicos.



## III.2. PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS.

El principal problema de funcionamiento del servicio exterior español proviene de la **falta de adecuación de los procedimientos** de la gestión de personal, administrativa y financiera a unidades de la administración que, por su dimensión y situación en un país extranjero, no siempre pueden asumir procedimientos que han sido diseñados para su aplicación en el interior.

### III.2.1. Problemas de gestión de los recursos humanos.

Las disfunciones en materia de personal detectadas en los Servicios Centrales de la Administración del Estado con actividad en el exterior, deben enmarcarse en los problemas generales que presenta en la actualidad la función pública: pérdida de poder adquisitivo, limitada carrera administrativa, falta de formación continua, etc. Todo ello contribuye al desincentivo de los funcionarios.

**La dotación de recursos humanos** disponible **no está adecuada** a las necesidades actuales de nuestro Servicio Exterior. A parte del factor presupuestario, la falta de personal encuentra sus raíces de nuevo en la **rigidez de las normas** que lo regulan, tanto a nivel de personal funcionario como del contratado.

Los problemas de gestión de los recursos humanos se estructuran en problemas provocados por las rigideces administrativas, problemas derivados de la falta de adecuación del personal a las nuevas exigencias internacionales, problemas en materia de retribuciones, y otros problemas de gestión de personal.

#### III.2.1.1. Problemas derivados de las rigideces administrativas.

- **La rigidez de las relaciones de puestos de trabajo** hace que se tarde excesivo tiempo en adecuar la distribución de los recursos disponibles a las



necesidades que en cada momento se derivan de las orientaciones y prioridades de la política internacional del Gobierno.

- La **rigidez de los módulos** sobre los que se sustenta el cálculo de las retribuciones en el exterior hace difícil que se adapten a las condiciones reales de vida en cada país, registrándose una continuada caída del poder adquisitivo de las mismas.

La **gestión del personal contratado** se ve afectada por los siguientes problemas:

- La **normativa** sobre contratación y despido de personal contratado es tan **rígida** que en algunos casos llega a **imposibilitar la contratación**.
- La legislación actual no permite la posibilidad de **cubrir en un tiempo razonable** las **vacantes** de estos puestos, que se caracterizan por su gran movilidad. El proceso selectivo se alarga siempre durante varios meses, pues cada paso del mismo debe ser autorizado desde los Servicios Centrales. Los trámites para comenzar a cubrir una vacante sólo pueden iniciarse cuando la vacante es efectiva, incluso en el caso de vacantes que se pueden predecir como las jubilaciones o ante un aviso por escrito del trabajador.
- La tramitación de un **contrato temporal** toma casi el mismo tiempo de gestión que la de un contrato fijo. La **renovación** de los contratos temporales es tan **lenta** que a veces el empleado tiene que abandonar el puesto, y ya ha encontrado otro trabajo cuando por fin es autorizada la renovación.
- La **sustitución temporal** en ocasiones ni siquiera está prevista, como es el caso de la sustitución de los cancilleres cuando no existe vicescanciller.
- El **despido** también es **difícil**, y falta la flexibilidad necesaria para renovar el personal.
- La aplicación de la **normativa local** en cuestiones como la contratación indefinida o el régimen disciplinario es difícil de compatibilizar con la española, que es la supletoria. Los tribunales españoles generalmente no pueden reconocer la



normativa local a estos contratos. Además, las Misiones Diplomáticas no disponen de asesoramiento de abogados locales hasta que un caso llega a los tribunales.

### **III.2.1.2. Problemas derivados de la falta de adecuación del personal a las nuevas exigencias internacionales.**

- **No existen programas de formación continua** generalizados, sistemáticos y homologables, que permitan una adecuada formación y reciclaje a todos los niveles tanto en lo que se refiere a la formación en idiomas, áreas geográficas, métodos de trabajo y nuevos desafíos internacionales.
- **Existe una escasa oferta de incentivos para la formación especializada.** Esto hace que no sea posible dar las respuestas adecuadas a los nuevos retos del entorno internacional, y no permite el aprovechamiento de recursos intangibles ni una adecuada gestión del conocimiento.
- **El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación carece de un cuerpo de apoyo** que, sin precisar del nivel de formación de los diplomáticos, tenga capacidad para realizar toda una serie de tareas de apoyo que precisan de conocimientos que no se exigen a los actuales niveles C o D, como es el caso del conocimiento de idiomas.
- **Escasa presencia de personal español** en los órganos comunitarios y en los demás organismos internacionales.
- Existe una **falta de adaptación de muchas Consejerías Sectoriales a sus necesidades reales**, no sólo en cuanto a dimensión de la plantilla, sino también por la carencia de personal especializado.

### **III.2.1.3. Problemas en materia de retribuciones.**

- España es el único país europeo en el que **el 95% del salario lo constituyen elementos que tienen que ver exclusivamente con el trabajo**, quedando solamente



el 5% restante vinculado a ayudas por la situación personal de número de hijos, gasto en educación, etc. En el resto de países de la UE los elementos retributivos vinculados al trabajo se sitúan como media en el 65%.

- Existen **diferencias retributivas** entre **puestos de trabajo con similares responsabilidades**, incluso dentro de la misma Misión diplomática; este problema es más evidente en las grandes representaciones, como la REPER o la Embajada ante la OTAN, donde trabajan codo con codo funcionarios y personal contratado de diversos Ministerios con iguales funciones y diferencias salariales del 20% o incluso más.
- No hay instrumentos suficientes para el desarrollo de una política de personal “de mínimos”, pues **no existen apenas incentivos** económicos o de promoción para el personal contratado, ni tampoco está permitido el pago de horas extra.

#### **III.2.1.4. Otros problemas en materia de personal.**

Existen además otros problemas importantes en la **gestión de personal funcionario en el exterior**, como son:

- La **indefinición del contenido de determinados puestos** de trabajo, que no queda suficientemente claro en las convocatorias y nombramientos.
- La **poca claridad en cuanto a plazos de permanencia de ciertos puestos** correspondientes a aquellos Ministerios con menor tradición exterior.
- En algunos Departamentos no está previsto reglamentariamente que el **relevo entre el funcionario saliente y el entrante** se realice en presencia de ambos.
- El **deficiente apoyo al trabajo de los cónyuges** de los funcionarios destinados en el exterior y a sus familias.

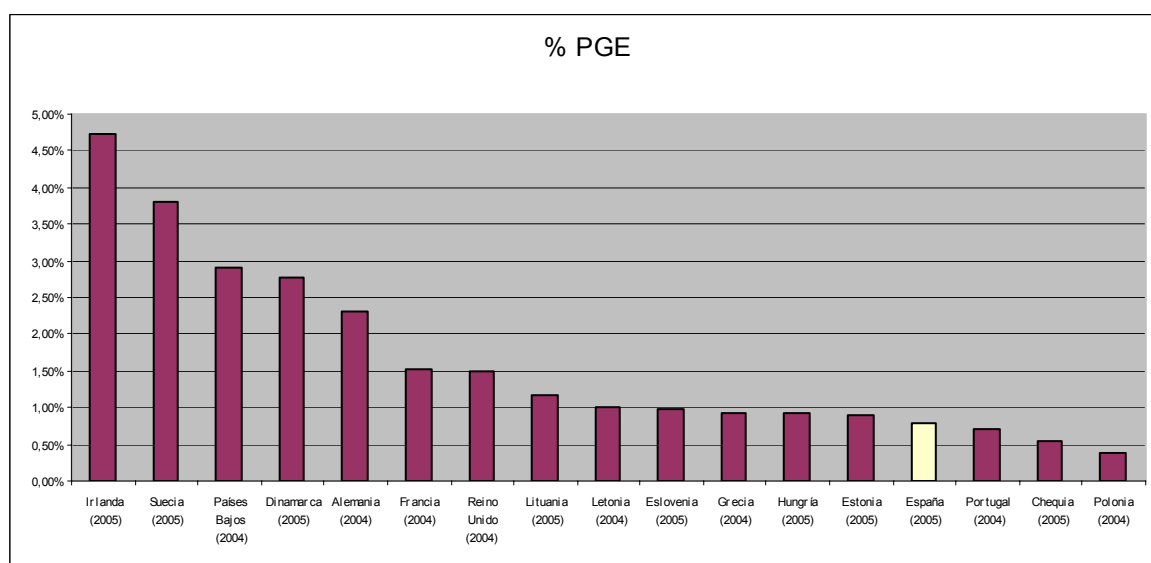


- La falta de **criterios objetivos para la concesión de acreditación diplomática** de funcionarios de las Consejerías sectoriales y de las Instituciones y Organismos Públicos.

### III.2.2. Problemas de gestión presupuestaria y contable.

- **Escasez de dotación presupuestaria.** El gasto de España en acción exterior es sensiblemente inferior al de otros Estados europeos.

El presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación supone en el año 2005 solamente un 0,68% de los Presupuestos Generales del Estado, y en él se incluyen las cuantías correspondientes a las cuotas de España a las Organizaciones Internacionales de las que el Ministerio es mero transmisor; si se descuentan las mismas, la participación del MAEC en los Presupuestos Generales del Estado se reduciría al 0,56%. Ello lo coloca el cuarto por la cola de los países europeos, como queda patente en el siguiente cuadro:





- **Rigidez de las estructuras presupuestarias.** Si bien la nueva Ley General Presupuestaria ha flexibilizado en cierta medida la gestión, las estructuras presupuestarias siguen siendo rígidas (pues no es posible reasignar fondos de unas partidas a otras) y con excesiva desagregación en conceptos. Todo ello provoca un uso ineficiente de los recursos presupuestarios, dada la dificultad de anticipar con detalle las necesidades presupuestarias en el exterior ante las variaciones en las circunstancias económicas y condiciones de los diversos países y las frecuentes oscilaciones en los tipos de cambio.
- **Inadaptación de la normativa y las herramientas contables,** que exigen de nuestras Misiones Diplomáticas un esfuerzo desproporcionado en tiempo y gasto, con un coste frecuentemente superior a las cuantías que pretende asegurar. Algunas exigencias de la normativa contable española no se ajustan al contexto en el que se desenvuelve el servicio exterior, en la medida que obligan a:
  - Ajustarse a unos **plazos de justificación contable muy difíciles de cumplir**, lo que origina la paralización de nuevos desembolsos y por ello el incumplimiento de las obligaciones de pago de las unidades afectadas, pagos la mayor parte de las veces derivados de obligaciones contractuales.
  - Presentar **una cantidad desmesurada de documentos**, algunos de los cuales ni siquiera aportan nueva información.
  - Estampar en casi todos los documentos contables, **con independencia de su cuantía** o concepto, la **firma** del Jefe de la Misión o en su caso del Jefe de la Consejería o Agregaduría.
  - **Presentar justificantes originales “normalizados”**, lo que es imposible de cumplir en muchos países, unas veces por la falta de desarrollo de sus mecanismos de control -que hace que los justificantes disponibles no se adecuen a las exigencias-, y otras veces por el propio desarrollo de los mismos, en los que cada vez es más frecuente el uso de medios alternativos a las facturas (como los billetes electrónicos en los viajes, o el simple justificante del pago con tarjeta de crédito, etc...).



- Pedir **autorización** a los Servicios Centrales hasta para los **gastos más nimios**.

### III.2.3. Problemas de gestión del gasto.

La normativa de control del gasto establecida por la legislación española se manifiesta claramente como poco adecuada a la realidad en la que se desenvuelven las distintas unidades en el exterior, donde imperan condiciones, usos y costumbres comerciales muy diferentes a las españolas, restando la agilidad, eficacia y eficiencia que deben guiar las actuaciones de la Administración Pública de este país, especialmente en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- **Lentitud del procedimiento** para el **arrendamiento de inmuebles en el exterior**. En la actualidad este procedimiento es distinto para el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y el resto de los Ministerios con unidades en el exterior:
  - Empezando por estos últimos, sus actuaciones están reguladas por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuya entrada en vigor supuso una ralentización de los procedimientos de **compra y alquiler** de las dependencias de las unidades que componen el Servicio Exterior, y que en la actualidad supone una media de **6 meses** hasta la formalización del contrato, en la medida que:
    - Se requiere un mínimo de **doce tramitaciones/comunicaciones** para un mismo expediente.
    - Intervienen un mínimo de **tres Ministerios** (Economía y Hacienda, MAEC y el Ministerio que quiere alquilar el local en el exterior).
    - El expediente debe ser fiscalizado siempre por **2 Intervenciones delegadas**: la del Ministerio de Economía y Hacienda y la del Ministerio proponente.



- Existe una **linealidad** en la tramitación a seguir, lo que supone que hasta que un órgano, servicio o sección no última su proceso, no interviene el siguiente.

Los **requisitos exigidos** por nuestra normativa son **difíciles de conseguir** en muchos países. Este es el caso de la presentación de informes técnicos en algunos países donde la propiedad es estatal, o donde las propias circunstancias socio-políticas impiden su elaboración de acuerdo con lo exigido por la normativa española; también es el caso de la exigencia contractual de abonar alguna o varias mensualidades en el momento de la formalización, ya que hasta que el contrato debidamente formalizado no llega a los servicios centrales no se puede iniciar la tramitación de asignación de fondos.

En el **Anexo 7** se recoge a título de ejemplo el procedimiento para el alquiler de un local para una Oficina Económica y Comercial de España en el exterior.

- En lo que se refiere al **MAEC**, y de acuerdo con la Resolución de 12 de marzo de la Dirección General de Patrimonio del Estado, tiene **delegada la competencia para resolver** los procedimientos de arrendamiento de bienes inmuebles y de prórroga, novación y resolución anticipada de bienes inmuebles en el extranjero cuando su ocupante sea un órgano de la administración dependiente orgánica y funcionalmente del MAEC.
- **Lentitud del procedimiento** para la **adquisición de inmuebles en el exterior**. En este caso todos los Ministerios están sujetos a la misma legislación, con una tramitación similar a la de arrendamientos.
- Supone una innecesaria complicación administrativa el hecho de que, en determinados casos, las Consejerías Sectoriales deban abonar mensualmente al Ministerio de Asuntos Exteriores los **gastos de mantenimiento** por los locales que ocupen en la Cancillería. Otras Consejerías solicitan que sus Oficinas se instalen en el



edificio de la Cancillería, y en caso de que no exista espacio disponible, en otro edificio propiedad del Estado español.

- **Procedimiento de contratación de servicios.** En estos casos, el requisito de presentar tres presupuestos de empresas competentes para poder firmar un contrato de estas características es de difícil cumplimiento en un gran número de países menos desarrollados. Esto es especialmente grave en los casos en que la normativa local impone el mantenimiento de los bienes inmuebles al arrendatario, caso éste que la normativa española de contratos públicos de arrendamiento no contempla.
- **Procedimiento de adquisición de bienes.** Los límites de gasto a partir de los cuales hay que formalizar un contrato, fijados en nuestra legislación actual en 12.020,24 euros para la compra de suministros y en 30.050,41 euros para la realización de obras, son claramente insuficientes cuando las mismas se realizan en el exterior, y suponen una dilatación en la tramitación y un aumento de la burocracia que resta agilidad y competitividad a las actuaciones de estas unidades.
- **Desajustes entre la recepción de los fondos y el momento de efectuar los pagos.** Son provocados por los largos plazos en la tramitación de las transferencias, unidos a la necesidad de transferir los fondos a cuentas en países que en ocasiones poseen un complejo sistema financiero y bancario. Esto lleva a las unidades en el exterior a mantener cuentas sin saldo e incluso en muchas ocasiones a incumplir sus obligaciones de pago con los acreedores, lo que resulta especialmente grave en los pagos de las nóminas o de los alquileres de los locales.
- **Deficiente regulación de las comisiones de servicio** dentro de la demarcación, pues en algunos ámbitos del Servicio Exterior -a diferencia, por ejemplo, de los jefes de las Oficinas Comerciales- no se dispone de fondos a priori para ellas, por lo que la concesión de las mismas, que tiene que ser autorizada desde los Servicios Centrales, supone un plazo muy largo que produce ineficiencias en los asuntos urgentes. Por otra parte, las cantidades con que se dotan en ocasiones no llegan a cubrir la totalidad de los gastos, y su reembolso se retrasa sistemáticamente.



- Por otro lado, la normativa de adquisición y baja de **bienes inventariables** supone una **tramitación lenta** y gravosa, que muchas veces cuesta más que el bien inventariado.

### III.3. OTROS PROBLEMAS.

#### III.3.1. Problemas de carácter institucional.

- **Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).** El problema fundamental de la AECI radica en la inadecuada estructura administrativa que posee para desarrollar las tareas que le han sido encomendadas, tanto de gestión como de coordinación, de la Ayuda Oficial al Desarrollo española. El compromiso del Gobierno de aumentar los recursos de la AOD hasta alcanzar el 0,5% del PIB al final de la Legislatura no se podrá conseguir si no se utilizan instrumentos adecuados.

El estatuto de la AECI establece que su personal puede ser funcionario o laboral, pero en la práctica se han consolidado dos modelos paralelos sin casi interconexión práctica entre los servicios centrales y la red exterior. El modelo de los servicios centrales es básicamente de funcionarios con una relación de puestos de trabajo equiparable a la del resto de la Administración Pública, mientras que en la red exterior es un modelo de contratación temporal. Esta falta de homogeneidad laboral impide la movilidad entre el personal contratado en la red exterior y los servicios centrales.

- **El Instituto Cervantes.** El principal problema que tiene el Instituto Cervantes en el exterior estriba en su estatus jurídico, que afecta de forma muy importante a la seguridad jurídica de su personal y a su régimen fiscal. Muchos de estos problemas podrían ser evitados mediante la adscripción de los centros a la correspondiente Misión Diplomática u Oficina Consular, siempre que lo admitan los Estados receptores. Esta adscripción comportaría un régimen fiscal más favorable para los centros del Instituto Cervantes.



### III.3.2. Problemas en el ámbito de control.

- Existen importantes disfunciones en el control de la actuación de las Misiones Diplomáticas. En particular, **las inspecciones carecen de equipos suficientes** para realizar su misión, la cuál no está apenas reglamentada ni tiene un seguimiento posterior en todos los casos.

### III.3.3. Problemas en materia de tecnologías de la información y telecomunicaciones.

- Existe una significativa **falta de modelos de equipamiento comunes y de coordinación de redes**.
- Todavía existen rigideces en la normativa aplicable que limitan la utilización de **Internet**, del **correo electrónico**, o la adquisición de **material informático local**.
- Las comunicaciones por **valija** sufren **retrasos** sistemáticos.

### III.3.4. Problemas en materia de seguridad.

- Las Misiones Diplomáticas **no cuentan con los mecanismos de seguridad necesarios**, adecuados a la situación de cada país, que permitan minimizar el riesgo de agresiones desde el punto de vista de inteligencia, y garantizar la seguridad de los sistemas de comunicaciones e informáticos de manera que se proteja adecuadamente la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información manejada.
- Un gran número de sedes de las Misiones Diplomáticas no cuenta con los medios necesarios para garantizar la seguridad de los edificios y del personal.



### III.4. PROBLEMAS DE CARÁCTER NORMATIVO.

- **Gran profusión de normas aplicables.** El Servicio Exterior español desarrolla su actividad en el marco de **tres ordenamientos jurídicos** distintos: el internacional general, el de cada uno de los Estados en que se lleva a cabo, y por último, el interno español. Dentro de éste, el catálogo de normas no es otro que el extensísimo recogido en el **Anexo 3**. Esta dispersión normativa impide funcionar con agilidad y adaptarse a las distintas realidades legales, sociopolíticas, económicas y culturales, y sus mecanismos de control burocratizan sobremanera incluso los expedientes menos relevantes. Todo ello da lugar a ineficiencias y al mal uso de los recursos disponibles, con el consiguiente coste para el Estado.
- **Normativa no diseñada para las especificidades del Servicio Exterior.** Como se ha expuesto en varias ocasiones en este informe, uno de los principales problemas de la acción del Estado en el exterior viene determinado por el hecho de que está sometida a normas fundamentalmente diseñadas para el interior, aun cuando en ocasiones contemplen especificidades para su aplicación más allá de nuestras fronteras. Estas normas no siempre responden a los criterios de celeridad y eficacia que exige el trabajo en el extranjero, ni tienen la flexibilidad necesaria para adaptarse al marco jurídico interno de los Estados en que han de ser aplicadas. Lo anterior es particularmente cierto en materia de contratación y de gestión patrimonial y contable en el exterior.
- **Ausencia de una normativa modernizada sobre tratados internacionales.** La complejidad y diversidad temática de los tratados, las consecuencias jurídicas para los Estados e individuos, y la ingente expansión de la actividad convencional tanto bilateral como multilateral pone de manifiesto la creciente necesidad de adoptar una Ley de Tratados que, en desarrollo de la Constitución española, venga a regular de modo integral todos los aspectos relacionados con la celebración de Tratados y sus consecuencias institucionales. En la actualidad, además de los preceptos constitucionales en la materia, ésta se halla parcialmente regulada por el Decreto preconstitucional 801/1972, de 24 de marzo, el Convenio de Viena sobre Derecho de Tratados, y numerosas normas de Derecho Internacional Privado distribuidas en nuestro Ordenamiento.



#### IV. PROPUESTAS DE REFORMA

El proyecto de reforma del servicio exterior debe contemplar el objetivo último de **diseñar un esquema de organización global de la acción del Estado en el exterior en el nuevo contexto internacional.**

La reforma debe hacerse conforme a los principios de transparencia, eficacia y eficiencia, que orientan la actuación de la Administración española y que han sido observados por otros países que han llevado a cabo procesos similares de reforma. Debería sustentarse en 6 pilares básicos: coordinación, modernización, profesionalidad, especialización, homogeneidad y simplificación de procedimientos.

- Coordinación. La dependencia funcional múltiple, que va asociada al principio de la especialización, hace de la coordinación un pilar básico de cualquier reforma. La aplicación de este principio entre las distintas unidades de la Administración española es ejercida, en el interior por el Consejo de Ministros y en el exterior por los Jefes de Misión. La coordinación es, pues, un requisito que precede a la acción, un acto que se ejerce “ex ante” y, por tanto, no debe confundirse con otros términos como la dirección, la supervisión o la fiscalización, que normalmente hacen referencia a etapas posteriores del proceso.
- Modernización. Un servicio exterior moderno debe constituirse con unidades ágiles al servicio de la sociedad española. En este sentido, se considera necesario dotar a cada una de las unidades en el exterior de los recursos humanos, económicos y tecnológicos acordes con la nueva demanda de servicios que plantea el contexto político, económico y estratégico actual. Es preciso incorporar al modelo el uso de las nuevas tecnologías en el campo de la información y de las comunicaciones, así como el desarrollo de aplicaciones informáticas que aporten agilidad y eficacia a la labor que desarrollan las distintas unidades que integran el Servicio Exterior de España.
- Profesionalidad. Toda la Administración, y especialmente la destinada en el exterior, debe contar con una política de personal activa que incentive a sus empleados y los valore por su desempeño y capacidad. Los puestos de trabajo de la



Administración General del Estado en el exterior serán adscritos a funcionarios, sin que deban establecerse otras excepciones que las previstas en el artículo 15.1.c) de la Ley 30/1984 de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública.

- Especialización. La defensa de los intereses nacionales en un mundo cada vez más tecnificado y el creciente papel que España debe jugar en la esfera internacional, son retos que exigen cada vez más un mayor grado de especialización así como poder contar con los interlocutores más idóneos en los distintos campos de actividad. Ello no debe ser óbice para que el Estado cuente también con profesionales de perfil amplio que puedan aportar una visión global de los diferentes asuntos.

- Homogeneidad. La Administración exterior debe homogeneizar los procedimientos de gestión administrativa y presupuestaria (contabilidad, dotaciones) y los de gestión del personal (condiciones, remuneraciones) que presta sus servicios en las Misiones Diplomáticas.

- Simplificación de procedimientos. La Administración exterior debe tender a simplificar sus procedimientos de gestión administrativa y presupuestaria (contabilidad, dotaciones, etc.) con el fin de liberar fuerza de trabajo para tareas sustantivas.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la Comisión considera necesario plantear propuestas de reforma en las siguientes áreas: organizativa, de gestión de recursos humanos y materiales, de tecnologías de la información y telecomunicaciones, y en materia normativa.

## **IV.1. PROPUESTAS DE CARÁCTER ORGANIZATIVO.**

### **IV.1.1. Propuestas en materia de estrategia y planificación.**

Como se ha señalado en este informe, la falta de planificación ha constituido tradicionalmente uno de los principales problemas de la acción exterior del Estado español. Nuestra política exterior ha respondido, en general, de manera reactiva ante



los diferentes desafíos internacionales y ha carecido de la necesaria capacidad de anticipación y previsión. Todo esfuerzo de modernización del Servicio Exterior debe por tanto tener en cuenta esta carencia, cuya superación exigirá un cambio en los métodos de trabajo del Gobierno y de la Administración.

Para conseguir este objetivo, la Comisión **RECOMIENDA**:

**IV.1.1.1. Elaborar Planes Conjuntos de Acción Exterior** que, integrando los diferentes medios disponibles, contemplen los objetivos a desarrollar a largo, medio y corto plazo:

**a)** A largo plazo: un **Plan Estratégico** que abarque un horizonte de siete a diez años, y fije las grandes orientaciones de la acción exterior, las prioridades y los medios necesarios para impulsarlas. Debería incluir una evaluación del despliegue actual de nuestro dispositivo en el exterior con propuestas de adaptación en función de las prioridades establecidas.

**b)** A medio plazo: un **Plan de legislatura de acción exterior** que aplique las directrices del Plan Estratégico al programa del Gobierno. Debería incluir objetivos detallados de actuación, así como propuestas concretas en cuanto a los medios (apertura o cierre de Misiones Diplomáticas, viajes y visitas, cumbres o reuniones, instrumentos de cooperación).

**c)** A corto plazo: **planes regionales** centrados en un área prioritaria concreta y **planes-país** bienales.

**IV.1.1.2. Revisar el despliegue de las Consejerías y Agregadurías Sectoriales** ya existentes en función de los objetivos marcados por el Plan Estratégico, proponiendo la apertura de nuevas Consejerías y la supresión de aquellas que hayan quedado desprovistas de cometido.

Por otra parte, se considera necesaria la creación de Consejerías Sectoriales en áreas hasta ahora inexistentes, particularmente en las de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, medio ambiente, justicia y transportes e infraestructuras.



**IV.1.1.3. Reforzar la capacidad de planificación en cada uno de los Ministerios que desarrollan acción exterior.** Con este fin, se deben atender las necesidades de medios humanos y materiales en las unidades responsables de estas tareas en cada Departamento. En el Anexo 8 se recoge un informe sobre los Gabinetes de Análisis y Previsión de los diferentes países europeos.

**IV.1.1.4. Evaluar el cumplimiento de objetivos.** Se establecerán mecanismos para evaluar de forma permanente el cumplimiento de los objetivos a corto, medio y largo plazo incluidos en los Planes Conjuntos de Acción Exterior.

**IV.1.1.5. Revitalizar el Consejo de Política Exterior.** Este órgano, creado por Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, es el encargado de elaborar estrategias en materia de acción exterior, así como de coordinar la actuación de los diferentes departamentos ministeriales en este campo. En sus cinco años de existencia solamente se ha reunido en cuatro ocasiones.

La Comisión recomienda que se revitalice el Consejo de Política Exterior, de forma que se convierta en el órgano que fije la estrategia y garantice la unidad de acción del Gobierno en cuestiones relacionadas con la política exterior. Para que pueda cumplir los objetivos para los que fue creado, sería preciso poner en marcha las iniciativas siguientes:

- a) Adecuar su composición a la actual estructura y competencias del Gobierno, incluyendo en el mismo en calidad de miembro permanente a la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia.
- b) Aumentar la periodicidad de sus reuniones.
- c) Analizar la conveniencia de crear una **Unidad de Apoyo al Consejo de Política Exterior**, con el fin de facilitarle sus tareas.

En el caso de que no fuera atendida esta propuesta, esta Comisión recomienda volver a crear la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Exteriores.



**IV.1.1.6. Potenciar la imagen de España en el mundo.** La proyección internacional de los países más activos en la escena mundial incluye una creciente atención a la imagen que de ellos y de sus valores se tiene en el resto de las naciones. La información y la creación de imagen son aspectos esenciales en la acción exterior del Estado. En el terreno informativo, la dimensión externa de toda acción política implica un esfuerzo de comunicación para difundir sus objetivos y actuaciones. En ese segundo sentido de creación de imagen, se considera esencial acentuar la presencia de España en los medios informativos extranjeros.

El objetivo es alcanzar la máxima coherencia entre la realidad del país y las percepciones externas, así como su identificación con aquellos valores que se juzgan más deseables, como la fiabilidad económica, la calidad de sus productos, el disponer de una lengua de uso internacional, la excelencia cultural, o la buena acogida a los visitantes. Para un más eficaz cumplimiento de estos objetivos se recomiendan las siguientes acciones:

- a) Potenciar los medios de comunicación públicos con proyección exterior: Radio Exterior, TVE internacional y la agencia EFE.
- b) Crear un mecanismo de coordinación interministerial en el que estén representados todos los Departamentos y Organismos con responsabilidades en este campo, incluido el proyecto “marca España”.
- c) Llevar a cabo estudios y estrategias por regiones del mundo, por países y por sectores de población dentro de éstos, para los que habrán de diseñarse los mensajes más apropiados.
- d) Incorporar el concepto de diplomacia pública como una más de entre las funciones esenciales de nuestro Servicio Exterior. Así como la diplomacia tradicional se ocupa primordialmente de la relaciones entre los Gobiernos, la diplomacia pública se dirige a la opinión pública en terceros países, al mundo empresarial y a la sociedad civil en general. Su objeto es la promoción de la imagen del país, la proyección de sus valores y la difusión de sus puntos de vista. En el Anexo 12 se explica el concepto de diplomacia pública.



**IV.1.1.7. Incorporar sistemas de control de calidad de los servicios.** Se incorporarán, paulatinamente y en la medida de lo posible, sistemas de control de calidad de los servicios similares a los desarrollados en el ámbito de la Unión Europea y de otros países de la OCDE: gestión de calidad orientada al usuario y a la mejora continua de la prestación del servicio, a partir de la evaluación de los resultados obtenidos en función de los objetivos establecidos y de la satisfacción de los propios usuarios.

#### **IV.1.2. Propuestas en materia de coordinación.**

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución, uno de los principios básicos de funcionamiento de la Administración Pública Española es el principio de coordinación entre sus distintas unidades. No obstante, la **falta de coordinación** es precisamente **uno de los principales problemas** detectados en el Servicio Exterior español y una de las principales críticas realizadas por los distintos interlocutores consultados por esta Comisión.

La aplicación del principio de coordinación entre los distintos Ministerios con competencias sobre la acción exterior española debe ser realizada:

- **En el interior**, por el **Consejo de Ministros** como máximo órgano de coordinación. Por ese motivo y como se ha indicado anteriormente, se debe potenciar y agilizar el funcionamiento del Consejo de Política Exterior, como órgano delegado del Gobierno, y principal responsable de la aplicación del principio de unidad de acción en el exterior.
- **En el exterior**, por el **Jefe de Misión**, en su calidad de máximo representante de la Administración, trasladando al ámbito de la Misión Diplomática el espíritu de este principio de unidad de acción, dentro de lo señalado por la LOFAGE y por el Real Decreto 632/1987.

Para avanzar de una manera definitiva en este campo, la Comisión **RECOMIENDA**:



**IV.1.2.1.** Delimitar con mayor claridad las **competencias** entre las diferentes unidades que integran las Misiones diplomáticas.

**IV.1.2.2.** Establecer **reglas que estructuren** las relaciones orgánicas y funcionales entre los diferentes **servicios de acción educativa y cultural exterior**, así como los mecanismos de coordinación correspondientes. La coordinación de la acción educativa y cultural exterior precisaría de la creación de una Comisión Interministerial en la que participasen todos los agentes que desarrollan esta actividad.

**IV.1.2.3.** Recabar de los Jefes de Misión el estricto cumplimiento de las instrucciones vigentes en materia de **reuniones de coordinación con los Consejeros sectoriales**.

**IV.1.2.4.** Diseñar **flujos permanentes de información** entre las distintas unidades que se integran en las Misiones Diplomáticas, aprovechando para ello las facilidades que hoy ofrecen las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para favorecer el tráfico fluido de la información, tanto en sentido horizontal como vertical.

**IV.1.2.5.** **Potenciar la coordinación de las políticas públicas con proyección exterior**, aprovechando plenamente las Comisiones Interministeriales existentes dentro del ámbito competencial de cada Ministerio, encomendándoles el desarrollo de las directrices generales emanadas del Consejo de Política Exterior.

**IV.1.2.6.** **Fortalecer los mecanismos de coordinación** de la Administración Central **con las Comunidades Autónomas** en sus tareas de acción exterior directa o indirecta.

#### **IV.1.3. Propuestas en materia de acción exterior consular.**

Como se ha expuesto al detallar los problemas en materia de acción consular, es necesario **crear una nueva red diplomático-consular en el exterior**, pues el despliegue actual responde a las necesidades de un país de emigración que hoy cuenta, sin embargo, con un elevado saldo neto de inmigrantes.



La eficacia de la actuación individual se potencia mediante su **puesta en red** y esa potenciación es hoy posible gracias a la inmediatez de contacto que ofrecen las nuevas tecnologías de la información. Frente al enfoque tradicional de acción en un país extranjero (una Embajada en la capital, uno o varios Consulados de carrera en otras ciudades periféricas, y Consulados honorarios donde sea necesario) hay que tender a concebirla como la resultante de una red cuyo nodo principal lo constituya la Embajada y en la que los demás están constituidos por los Consulados diseminados por el resto del territorio. En esta línea, los Consulados podrían prestar cobertura logística a otros organismos de la Administración, a petición de éstos, en aquellas zonas geográficas en las que no estén representados.

Por todo ello, la Comisión **RECOMIENDA**:

**IV.1.3.1.** Rediseñar el **mapa de implantación consular** en función de las necesidades de un país que hace tiempo que dejó de ser país de emigración, y de conformidad con las directrices de la Unión Europea en materia de organización de Consulados.

**IV.1.3.2.** Introducir el **visado electrónico**, por motivos de seguridad y de eficacia.

**IV.1.3.3.** Evaluar la calidad de los servicios ofrecidos al ciudadano por los Consulados en el ejercicio de funciones de **fe pública y registral**, con vistas a su **mejora**.

**IV.1.3.4.** Mejorar las **instalaciones y edificios** donde se atiende al público, de modo que se pueda ofrecer en el extranjero una atención propia de la Administración española y que concuerde con la imagen de España que se desee ofrecer en el extranjero.

**IV.1.3.5.** La asunción por parte del Erario público de parte de los **gastos de los Consulados Honorarios**, como corresponde a una pieza esencial de la red de atención a los ciudadanos españoles en el exterior.



## IV.2. PROPUESTAS PARA LA GESTIÓN DE RECURSOS.

### IV.2.1. RECURSOS HUMANOS.

#### IV.2.1.1. Propuestas en materia de personal funcionario y laboral.

Hace ya casi veinte años, el Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado, en su conclusión quinta (ver Anexo 10), recogía la **necesidad de una profunda reorganización del personal** con tareas en el Servicio Exterior en dos vertientes: "cuantitativamente, en cuanto a la insuficiencia global y sectorial, y cualitativamente, en cuanto al perfil necesario en cada caso para ocupar los puestos de trabajo". Pese al tiempo transcurrido, aquellas recomendaciones siguen sin estar adecuadamente atendidas.

Además se manifiestan otra serie de **deficiencias** que generan perturbaciones en el adecuado funcionamiento del Servicio Exterior, tales como la falta de compensación por las diferencias en las condiciones de trabajo, la escasa formación continua, la deficiente especialización temática, el reducido número de oportunidades para ocupar puestos en los Organismos Internacionales, las desigualdades económicas entre puestos de la misma categoría administrativa y otros aspectos que afectan al personal laboral.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la Comisión **RECOMIENDA**:

**IV.2.1.1.1.** Redefinir las necesidades de personal en todo el Servicio Exterior, proponiendo una **dotación de personal adecuada a la situación mundial actual**, en función de los objetivos marcados por el Plan Estratégico de Acción Exterior.

**IV.2.1.1.2.** Diseñar un **plan integral de formación continua** a todos los niveles para el personal, funcionario o contratado, al servicio de la acción exterior del Estado, tanto dentro como fuera de España. Este plan debe responder a las exigencias del nuevo entorno internacional: idiomas, informática, áreas geográficas, gestión de personal, métodos de trabajo, técnicas de negociación, habilidades directivas y nuevos desafíos



internacionales. La participación en cursos de formación deberá computarse como mérito para el ascenso a determinados puestos o categorías profesionales.

**IV.2.1.1.3.** Fomentar la **especialización geográfica y temática**, incidiendo especialmente en los conocimientos de cultura e idiomas como el **árabe, el ruso, el chino, el japonés, etc.** Los conocimientos adquiridos serán clave a la hora de asignar puestos de trabajo tanto en el exterior como en el interior.

**IV.2.1.1.4.** Dotar al **Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación** de un **cuerpo de funcionarios de apoyo**. En un primer momento, para evitar incremento de gasto público dicho cuerpo se crearía mediante la adscripción de un número suficiente de funcionarios en activo. En el Anexo 9 se recoge un informe sobre la existencia de cuerpos de apoyo en los Ministerios de Asuntos Exteriores de varios países europeos.

**IV.2.1.1.5.** Facilitar una **mayor movilidad de los funcionarios** entre los Servicios Centrales de los distintos Ministerios con acción exterior, propiciando una Administración capaz de trabajar en equipos multidisciplinares.

**IV.2.1.1.6.** Consolidar la Unidad de Funcionarios Internacionales recientemente creada en el MAEC, dotándola de los recursos humanos y materiales necesarios para que pueda cumplir su cometido de **incrementar la presencia de españoles en Organismos Internacionales**. Entre otras actuaciones, será preciso:

- a) Desarrollar fórmulas efectivas que permitan, por un lado, destacar a funcionarios españoles en los Organismos Internacionales y, por otro, una mayor participación en el programa de Expertos Nacionales destacados en la Unión Europea.
- b) Crear programas específicos para la formación de jóvenes profesionales que incluyan estancias en Organismos Internacionales.
- c) Desarrollar plenamente las disposiciones que en esta materia contempla el Plan Director de la Cooperación Internacional para el Desarrollo para el periodo 2005-2008.



**IV.2.1.1.7.** Elaborar un plan especial para la participación de funcionarios españoles en un eventual **Servicio Europeo de Acción Exterior** (SEAE) que tenga en cuenta las siguientes necesidades:

- a) Aumento de la dotación de efectivos, pues un número significativo de éstos estará destinado en el Servicio Europeo de Acción Exterior;
- b) Armonización de los sistemas de rotación y movimientos de personal nacional y del Servicio Europeo de Acción Exterior;
- c) Diseño de planes de carrera profesional que contemplen el acceso al Servicio Europeo de Acción Exterior y el aprovechamiento de la experiencia adquirida a la hora de la reincorporación al servicio nacional;
- d) Desarrollo de fórmulas administrativas y financieras que permitan destacar a funcionarios españoles en las diferentes unidades de la Comisión y del Consejo de la Unión Europea.

**IV.2.1.1.8.** Las Relaciones de Puestos de Trabajo de Personal funcionario y de Personal laboral deberán ser configuradas **de manera homogénea por países**, con el objetivo de eliminar las diferencias retributivas entre puestos con idénticas responsabilidades. De esta forma, todo el personal en el exterior podrá disfrutar de unas condiciones laborales y profesionales homogéneas y conformes a su categoría profesional, pero manteniendo una **adscripción directa a la unidad administrativa correspondiente**.

Se considera muy necesario constituir una **Subcomisión en el seno de la CECIR** concedora del entorno internacional y dedicada exclusivamente a los temas relacionados con el exterior.

**IV.2.1.1.9. Adecuar los complementos retributivos a las condiciones del puesto de trabajo.** Los complementos específicos de los puestos en el exterior deberían ajustarse en función de la carga de trabajo y responsabilidad de cada puesto.



**IV.2.1.1.10.** Establecer mecanismos para favorecer que haya **funcionarios** que estén **disponibles para trasladarse en poco tiempo** a una Misión Diplomática o Consulado, tanto para ocupar puestos que hayan quedado vacantes temporalmente, como para cubrir situaciones temporales de carga de trabajo excesiva por circunstancias extraordinarias.

**IV.2.1.1.11. Analizar** en profundidad el sistema de retribuciones del personal funcionario en base al **sistema de módulos**, y adecuar el modelo matemático utilizado para el cálculo tanto de los módulos de calidad de vida como de equiparación del poder adquisitivo a la realidad económica actual, de manera que permita dotar al Servicio Exterior español con los recursos humanos adecuados a las funciones que deben asumir.

En este mismo sentido, se debería analizar la oportunidad de introducir un **“módulo de compensación familiar”**, variable en función de factores como el número de hijos, número de años en el exterior o número de traslado de puestos.

**IV.2.1.1.12.** Desarrollar o mejorar las **normas de procedimiento específicas** para la provisión de puestos de trabajo del personal en el exterior. A tal efecto, sin perjuicio de las normas singulares que pudieran adoptar los Ministerios que tengan un número elevado de personal en el exterior, **debería asegurarse la existencia de una norma de carácter general**. Dicha norma debería incluir, en todos los casos, una **regulación de los plazos de permanencia** en los puestos de trabajo y establecer los mecanismos para regular el **relevo** de los funcionarios, permitiendo un solapamiento que facilite la continuidad de las tareas.

**IV.2.1.1.13.** Facilitar a todo el personal que presta sus servicios en las Misiones Diplomáticas los medios oportunos para disponer de **firma electrónica**.

**IV.2.1.1.14.** Adoptar las disposiciones precisas para que el personal funcionario que presta sus servicios en las Misiones Diplomáticas se rija por un **sistema homogéneo de vacaciones, permisos y licencias**, así como para que no se puedan solicitar estos permisos sin la aquiescencia del Jefe de Misión.



**IV.2.1.1.15.** Introducir las siguientes modificaciones a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública:

a) Que los funcionarios que pasen a la situación de excedencia voluntaria por agrupación familiar a causa del destino en el exterior de su cónyuge funcionario, en el caso de que soliciten el reingreso al servicio activo **antes de que transcurran dos años** desde que pasaron a dicha situación, tengan derecho a que se les asigne un puesto o plaza de similares características y retribuciones al que desempeñaban cuando se les concedió la excedencia, que esté ubicado, preferentemente, en el municipio donde estaban destinados. El tiempo que dichos funcionarios hayan permanecido en esta situación debería computar a efectos de **ascensos, trienios y derechos pasivos**.

b) Que le sea **reservada la plaza de origen a los funcionarios de Cuerpos Docentes** nombrados para desempeñar puestos de libre designación en la Administración del Ministerio de Educación y Ciencia en el exterior. En la actualidad, estos funcionarios resultan gravemente perjudicados cuando aceptan ocupar estos puestos de responsabilidad (Consejeros y Agregados), pues la pérdida del puesto de trabajo que ocupaban en España, conseguida muchas veces tras largos años de espera y de participación en concursos generales o de ámbito territorial concreto no puede ser compensada con la obtención de una plaza en el “ámbito territorial” de procedencia.

**IV.2.1.1.16.** Con respecto al **personal laboral**, es preciso acometer los siguientes cambios:

a) Definir y desarrollar para el personal laboral que presta sus servicios en el exterior un **acuerdo u otro instrumento jurídico consensuado de condiciones laborales fundamentales mínimas**, con independencia de la legislación local que regule sus contratos.

b) **Agilizar los trámites** tanto de la cobertura de vacantes de estos puestos como de los nuevos contratos temporales y de la renovación de los mismos; permitir la sustitución temporal de los trabajadores contratados, aumentar la



flexibilidad para renovar sus contratos y ofrecer incentivos económicos y profesionales a este colectivo.

**IV.2.1.1.17.** Adscribir los **Institutos Cervantes a las Misiones Diplomáticas**, de modo que su personal tenga mayor seguridad jurídica y que los centros del Instituto Cervantes disfruten de un régimen fiscal más favorable.

**IV.2.1.1.18.** Elaborar una **nueva relación laboral dentro de la AECI** que profundice en la profesionalización de su personal conforme a la figura que sea más adecuada, y que garantice la interconexión del personal entre los servicios centrales y la red de Oficinas Técnicas de Cooperación en el exterior.

**IV.2.1.1.19.** Objetivar los criterios de concesión de la **acreditación diplomática** a funcionarios de las Consejerías Sectoriales.

**IV.2.1.1.20.** Estudiar la posibilidad de establecer un procedimiento de carácter general que permita el retorno a España, con suma rapidez, de aquellos funcionarios cuyo **comportamiento cause graves disfunciones** que dañen la imagen institucional de la Administración española y el desarrollo de la acción exterior.

**IV.2.1.1.21.** Analizar mecanismos que permitan **comprobar las situaciones de enfermedad** que dan lugar al disfrute de licencias de larga duración para paliar la inexistencia actual de instrumentos de inspección médica, de manera que puedan detectarse situaciones de fraude.

#### **IV.2.1.2. Propuestas para la mejora de las condiciones de vida del personal destinado en el exterior y las de sus familias.**

Es un hecho cada vez más común en la sociedad española que los dos cónyuges trabajen, y que las remuneraciones de ambos tengan un peso parecido en el presupuesto familiar. Sin embargo, la remuneración de los puestos de trabajo de la Administración en el exterior ha conocido en los últimos años un generalizado descenso en términos de poder adquisitivo, que ha provocado que cada vez



compense menos el **sacrificio de uno de los dos salarios de la familia para salir al exterior**. De ahí la creciente dificultad que existe para cubrir los puestos de trabajo en el extranjero con funcionarios con experiencia, especialmente en los casos de aquellos puestos que más poder adquisitivo han perdido.

Este problema afecta a todo el personal que ha de ser destinado al exterior, pero de una forma mucho más grave a aquellos colectivos de funcionarios cuya carrera ha de transcurrir principalmente en el exterior.

Para permitir al personal que trabaja en el exterior conciliar la vida familiar con la profesional, además de las modificaciones a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública que se proponen en el punto IV.2.1.1.15 de este Informe, esta Comisión **RECOMIENDA**:

**IV.2.1.2.1.** Establecer **medidas de apoyo al trabajo del cónyuge en el exterior**. Se proponen dos vías de actuación: aumentar el número de acuerdos bilaterales para autorizar el trabajo del cónyuge en el país de destino, y crear unas bases de datos actualizadas sobre posibilidades de trabajo en el país de destino.

**IV.2.1.2.2.** Analizar la posibilidad de adoptar medidas adicionales de apoyo a la familia de los funcionarios que desempeñan su vida laboral en el extranjero, entre ellos:

a) Pago de **transporte anual** para toda la familia, y en casos de fallecimiento de padres, hijos o hermanos.

b) Mayor cobertura de los **gastos de escolarización**.

c) Crear una **Unidad de Apoyo a la Familia** y dotarla de medios para coordinar todas las medidas en beneficio de la conciliación de la vida familiar y laboral de los funcionarios que se trasladen o que regresen del exterior. En el Anexo 13 se encuentra una relación de la clase de servicios de esta naturaleza de que disponen algunos de los países europeos de nuestro entorno.



e) **Tener en cuenta la familia en su sentido más abierto**, reconociendo los derechos a las parejas de hecho y a los hijos aportados al matrimonio por los cónyuges.

f) Considerar las propuestas que se recogen al respecto en el Anexo 11.

#### **IV.2.2. PROPUESTAS EN MATERIA DE PRESUPUESTACIÓN, GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA Y CONTROL.**

Para ilustrar el crecimiento exponencial de la acción exterior del Estado, basta considerar el hecho de que en la actualidad el comercio exterior español representa el 67% del PNB, cuando hace veinte años no suponía más que el 27%. Cerca de 7 millones de empleos dependen de la actividad exterior de nuestras empresas y anualmente se desplazan al extranjero 14 millones de españoles.

Sin embargo, los medios presupuestarios a disposición del Servicio Exterior no han crecido al mismo ritmo que la actividad internacional del Estado; buena muestra de ello es que dentro de la Unión Europea, solamente Portugal, la República Checa y Polonia destinan menos fondos que España para financiar las actividades de sus Ministerios de Asuntos Exteriores.

Para que el Servicio Exterior español pueda desarrollar adecuadamente su cometido, es imprescindible que cuente con unos recursos financieros adecuados a las nuevas necesidades. Asimismo, es necesario definir unas normas reguladoras de la gestión económica y financiera específicas y adecuadas a la naturaleza de las Misiones Diplomáticas, con pleno respeto de los principios de responsabilidad y transparencia.

En materia de presupuestación, gestión económico-financiera y control, la Comisión **RECOMIENDA:**

**IV.2.2.1. Aumentar progresivamente el presupuesto** del MAEC, así como el de los restantes Ministerios que contribuyen a la acción exterior del Estado, dentro del marco de los escenarios presupuestarios que elabora el Gobierno.



**IV.2.2.2. Adecuar la estructura presupuestaria** para adaptarla a las exigencias y particularidades que configuran el Servicio Exterior.

**IV.2.2.3. Mantener la unidad de criterios** en los procedimientos presupuestarios, de gestión y control en todas las unidades que integran el Servicio Exterior.

**IV.2.2.4. Adaptar la normativa y los procedimientos** en materia de gestión económico-financiera a las necesidades y peculiaridades del Servicio Exterior, sin menoscabo del necesario control y con pleno respeto de los principios de responsabilidad y transparencia. Para ello, deberá estudiarse la implantación de un sistema de gestión económico-financiera y tramitación administrativa de las unidades en el exterior basado en la interconexión en tiempo real entre éstas y los Servicios Centrales. De esta forma quedarían aliviadas de la carga de trabajo de índole burocrática que soportan en la actualidad, lo que redundaría en beneficio de los cometidos que les son propios.

**IV.2.2.5. Agilizar las transferencias de fondos** a las Misiones Diplomáticas y acortar los plazos de expedición y libramiento de tales fondos.

**IV.2.2.6. Regular** en cada Ministerio con unidades en el exterior la provisión de fondos dedicados a los gastos generados por las **comisiones de servicio** del personal en el exterior modificando, en su caso, la delegación de competencias a este respecto para permitir a los Jefes de Misión y de las Oficinas Sectoriales autorizar todos los desplazamientos del personal dependiente de su unidad, incluso si tienen lugar fuera de su demarcación.

**IV.2.2.7. Informatizar completamente la gestión contable** y realizar una revisión integral de la normativa, con especial hincapié en la **simplificación de trámites**.

**IV.2.2.8. Establecer una norma general** para los **contratos** de las Administraciones Públicas en el exterior, que permita unificar y simplificar los procedimientos actuales y adaptarse a las condiciones singulares del Servicio Exterior.



**IV.2.2.9.** Unificar y simplificar los **procedimientos** actuales para la **adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles** para el Servicio Exterior, para adaptarlos a las condiciones de los mercados de los diferentes países.

**IV.2.2.10.** Elaborar una norma de aplicación general sobre los criterios de distribución de los **gastos comunes** de los locales de las Cancillerías compartidos con las Consejerías Sectoriales.

**IV.2.2.11.** Ampliar los **límites de gasto** a partir de los cuales se requiere la formalización de contrato y delegar su firma, en su caso, en los jefes de Misión y en los jefes de las Oficinas Sectoriales.

**IV.2.2.12.** Flexibilizar la normativa de adquisición y baja de **bienes inventariables**, dando un mayor poder de decisión al Jefe de Misión u Oficina.

**IV.2.2.13.** **Revisar la inspección** de las misiones en el exterior, aumentando la frecuencia de las inspecciones y dotándolas de los equipos apropiados para que puedan llevar a cabo un seguimiento de su evolución.

**IV.2.2.14.** Dotar de medios materiales a las Misiones Diplomáticas y Consulares para que puedan disponer de medidas que garanticen una **seguridad suficiente** a sus edificios y los de las Consejerías. Asimismo, integrar y ubicar las Consejerías de Defensa y el CNI dentro de las Cancillerías, con el doble objetivo de mejorar la seguridad y conseguir un ahorro económico.

**IV.2.2.15.** Coordinar la aprobación e implantación de la estructura preventiva en el exterior con la finalidad de adaptar, tanto los inmuebles en los que se encuentran ubicadas las sedes de las representaciones como las condiciones de trabajo, a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de **prevención de riesgos laborales**, teniendo en cuenta sus peculiaridades.

**IV.2.2.16.** Por último, aunque no en importancia, se recomienda dotar al **MAEC** de una **sede única, permanente y representativa** en Madrid.



### IV.3. PROPUESTAS EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES.

Como se ha señalado en este informe, existe una gran disparidad entre las distintas unidades que componen el Servicio Exterior en lo que a dotación tecnológica se refiere. Las recomendaciones que realiza la Comisión en esta materia tienen como objetivo que todas las unidades se incorporen al **uso masivo de las nuevas tecnologías**, lo que implica, entre otras cosas, un cambio cultural profundo, tanto en la circulación de la información dentro de la organización como en las relaciones con los administrados, que demandan cada vez más servicios de la Administración exterior.

Por lo anterior, la Comisión **RECOMIENDA**:

**IV.3.1.** Dotar a todas las unidades de un **sistema informático** (entendido como el conjunto de instalaciones, equipos, software de base y software de uso general) con la **capacidad y flexibilidad necesaria** para ajustarse a las diferentes necesidades que cada unidad requiera.

**IV.3.2.** Establecer **redes privadas de comunicaciones** que aporten agilidad y eficacia a nuestro Servicio Exterior.

**IV.3.3.** Planificar y organizar un **sistema de formación cíclico** a todos los niveles que permita a los usuarios del sistema alcanzar y actualizar los conocimientos en todas las materias relacionadas con los sistemas informáticos y de información.

**IV.3.4.** Potenciar la **prestación de servicios en Internet** y la utilización de las últimas tecnologías de la información como elemento diferencial.

### IV.4. PROPUESTAS DE CARÁCTER NORMATIVO.

A diferencia de otras ramas singulares de la Administración (Justicia y Defensa), la acción exterior no está regida por una norma con rango de Ley que reconozca una



especificidad que sólo tangencialmente ha sido recogida en normas dispersas, singularmente las relativas al personal destinado en el extranjero (artículos 1.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, 1.2 del Real Decreto 2617/1985, 1.2 b) del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, y disposición adicional primera del Real Decreto 2169/1984, de 28 de noviembre).

Como ya señalaba una de las conclusiones del Libro Blanco para la Reforma del Servicio Exterior en 1986 (ver Anexo 10), y que diecinueve años después esta Comisión reitera, "esta especificidad, reconocida desde el punto de vista del personal, debe serlo también desde el de su organización y competencias, ya que se pone de manifiesto un importante **vacío legal y normativo** que convendría paliar cuanto antes y que es quizás la más importante conclusión a la que se llega a través de este estudio".

Por lo anterior, la Comisión **RECOMIENDA**:

**IV.4.1.** La promulgación de una norma con rango de **Ley** que reconozca y regule la **especificidad de la acción exterior del Estado** y que determine de forma clara el marco competencial, los distintos ámbitos de coordinación y las mejoras en los procedimientos y en la normativa administrativa que permita el normal desempeño de sus funciones.

**IV.4.2.** La promulgación de una norma con rango de **Ley** que regule la tramitación de los **Tratados Internacionales** suscritos por el Estado español, de conformidad con los preceptos constitucionales y derogue el vigente decreto preconstitucional 801/1972, de 24 de marzo.

**IV.4.3** Modificar la **Ley 33/2003** de 3 de noviembre, de **Patrimonio de las Administraciones Públicas**, unificando y simplificando los procedimientos actuales para lograr la adaptación a las condiciones de los mercados locales en la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles.

**IV.4.4.** Modificar el artículo 2 del Real Decreto 1412/2000, de 21 de julio, por el que se crea el **Consejo de Política Exterior**, adecuando su composición a la actual



estructura y competencias del Gobierno, incluyendo en el mismo en calidad de miembro permanente a la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia.

**IV.4.5.** Modificar la **Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública**, para incluir las propuestas enunciadas a lo largo del Informe en materia de personal.

**IV.4.6. Reestructurar la AECI** conforme a una fórmula jurídica que le permita actuar con eficacia ante los nuevos retos del desarrollo que se plantean, que le permita trabajar con la agilidad necesaria y que garantice la articulación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de una presencia representativa significativa del mismo en sus órganos de dirección. Este marco jurídico tendría cabida dentro de la nueva Ley de Agencias.

**IV.4.7.** Negociar convenios que permitan que las actividades del **Instituto Cervantes** disfruten de un **régimen fiscal más favorable**.

**IV.4.8.** La aprobación del nuevo reglamento de **Cónsules Honorarios**.

**IV.4.9.** Dar pronto cumplimiento al mandato contenido en la disposición final segunda de la Ley de Cooperación internacional para el desarrollo, promulgando el **Estatuto del Cooperante**, que debería haber entrado en vigor hace ya un lustro.

**IV.4.10.** Modificar el Real Decreto 1023/1984, de 23 de mayo, sobre **pasaportes diplomáticos**, a la luz de la experiencia adquirida durante sus años de vigencia, con criterios de flexibilidad pero objetivos.