

E y P n c d s e M o d s d m P a e B e u r S E C T
s r t o e u s e s i e é o c m e d n i o s o e
t o o n b d s a d l t p c u i a c t r l
r c c v i p r i í i l a c v i a r é
a e e e e c e t e c t v e s a e e t e g
t d n s n a n r c a i a o c r d a o r
e i i c m s a e c s d i s a l s a
g m l ó i e a v t a e ó i d f
i i a n o n d é a s d n t d y o
a e n t o s e a e s

G H i l a c ó t a l c t
a o o n o n r u n t r
s s c l n a t f u a
t p d e a t y b ó r r n
o i e n r a n a a s
t l t a e j o e s p
a i t l o m s o
l S v a o t d r
a N o c r e t
r S s i u e

l o f s a l s p s G r u
n s i p o e r e e r
s n p o s c o y s s b
t a a y t d t i a
r n r o o u i d n
u c a r c ó u o
m i a e t n o s
e e e s i s
n r l v d
t o o e

I Ciclo Spending Reviews: Fases I, II y III

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN LOS PROCESOS DE REVISIÓN DEL GASTO PÚBLICO (*SPENDING REVIEWS*) 2025



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE PRESUPUESTOS Y
GASTOS

DIRECCIÓN GENERAL
DE PRESUPUESTOS



Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia

NIPO: 225-24-059-2

ÍNDICE

	Página
I. RESÚMEN EJECUTIVO	9
II. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL	25
- Introducción	27
- Marco conceptual.....	35
III. METODOLOGÍA Y ALCANCE.....	41
- Metodología.....	43
- Alcance del Informe.....	50
- Nuevos <i>spending reviews</i> publicados.....	57
IV. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES: Principio de cumplir o explicar	69
 FASE I:	
IV.I Proyecto de evaluación 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones.....	73
IV.I.I. <i>Ámbito del spending review</i>	73
IV.I. II. Resumen del contenido del <i>spending review</i>	76
IV.I.III. Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	88
IV.I. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025.....	97
IV.II Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica	98
IV.II.I. <i>Ámbito del spending review</i>	98
IV.II. II. Resumen del contenido del <i>spending review</i>	99
IV.II. III. Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	109
IV.II. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025.....	114
IV.III Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo	115
IV.III. I. <i>Ámbito del spending review</i>	115
IV.III. II. Resumen del contenido del <i>spending review</i>	116
IV.III. III. Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar	126
IV.III. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025.....	130

IV.IV	Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria	131
	IV.IV. I. <i>Ámbito del spending review</i>	131
	IV.IV. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	132
	IV.IV. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	146
	IV.IV. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025</i>	152
IV.V	Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y la prestación del Servicio Postal Universal	153
	IV.V. I. <i>Ámbito del spending review</i>	153
	IV.V. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	156
	IV.V. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	163
	IV.V. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025</i>	168
FASE II:		
IV.VI	Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS: farmacia e inversión en bienes de equipos	169
	IV.VI.I. <i>Ámbito del spending review</i>	169
	IV.VI. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	172
	IV.VI. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	187
	IV.VI. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025</i>	189
IV.VII	Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación	190
	IV.VII. I. <i>Ámbito del spending review</i>	190
	IV.VII. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	192
	IV.VII. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar ...</i>	203
	IV.VII. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025</i>	209
IV.VIII	Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte	210
	IV.VIII. I. <i>Ámbito del spending review</i>	210
	IV.VIII. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	212
	IV.VIII. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar ..</i>	224
	IV.VIII. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025</i>	237

FASE III:

IV.IX	Proyecto de evaluación 1: Gestión de los Resíduos Municipales	238
	IV.IX. I. <i>Ámbito del spending review</i>	238
	IV.IX. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	240
	IV.IX. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	266
	IV.IX. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024-2025</i>	283
IV.X	Proyecto de evaluación 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española.....	284
	IV.X. I. <i>Ámbito del spending review</i>	284
	IV.X. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i>	286
	IV.X. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i>	295
	IV.X. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024-2025</i>	318

ANEXO DE ACRÓNIMOS.....	319
--------------------------------	------------

I. RESUMEN EJECUTIVO 2025

I. RESUMEN EJECUTIVO

Las revisiones del gasto público (*spending reviews*) son una práctica extendida en un amplio número de países, configurándose como uno de los instrumentos más importantes para evaluar reasignaciones del gasto en el marco de prioridades de los Gobiernos, identificar ineficiencias y apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Aunque las prácticas de revisión difieren de un país a otro y no existe una metodología única, se pueden recopilar algunos elementos comunes que permiten *construir* un catálogo de buenas prácticas. Entre otras, se podrían destacar:

- El liderazgo y el apoyo políticos son clave para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las revisiones del gasto.
- Debe existir una estructura de gobernanza clara en todas las fases del proceso de revisión del gasto, desempeñando el ministerio de Hacienda un papel fundamental y coordinador de todo el proceso.
- Los procesos de revisión deben estar alineados con el proceso presupuestario.
- Tan importante como la propia elaboración y publicación de los informes de revisión es supervisar la aplicación de las recomendaciones formuladas.

Se presenta en esta publicación el **cuarto informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público** que, además de ofrecer el balance, resultados y conclusiones de este nuevo ejercicio de seguimiento, refrenda el cumplimiento de buenas prácticas que se viene reflejando en los informes publicados desde 2022 por el Ministerio de Hacienda. Como ya se señalaba en anteriores ediciones, los informes de seguimiento responden al cumplimiento del compromiso del Gobierno recogido en el **componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR). Este componente recoge tres reformas dirigidas a mejorar la calidad del gasto público. La primera de estas reformas, bajo el título de **Proceso de revisión y evaluación del gasto público**, es un claro exponente de estas buenas prácticas: liderazgo, impulso y apoyo político del Gobierno al proceso de revisión; sistema de gobernanza robusto, con una clara definición de responsabilidades de los órganos intervinientes;

integración con el proceso presupuestario; y seguimiento de las propuestas y recomendaciones enunciadas por la autoridad de elaboración de los informes de revisión.

A lo largo del trabajo realizado y la experiencia adquirida con la elaboración y publicación de los informes de seguimiento, donde la colaboración y participación de los ministerios y entidades destinatarios de las revisiones del gasto ha sido fundamental, se ha ido afianzando una cultura de *Buena Gobernanza pública*, en línea con los principios y orientaciones formulados en esta materia por la Comisión Europea¹ y la OCDE², que sin duda puede traducirse en mayor responsabilidad y transparencia en la gestión pública.

El presente informe de 2025 comprende el seguimiento de las evaluaciones correspondientes al **primer Ciclo plurianual 2018-2021**:

- A. **11 estudios** correspondientes a las Fases I y II
- B. **2 estudios** de la Fase III.

En el informe de seguimiento de 2024, de todas las recomendaciones realizadas en los *spending reviews*, **203 recomendaciones estaban implementadas, 75 en proceso y 79 rechazadas**. Aquellas recomendaciones que fueron implementadas o rechazadas no son objeto de ulterior seguimiento, al haberse aportado en relación con las mismas una justificación adecuada en su categorización como tales, de acuerdo con el principio de “cumplir o explicar”.

No obstante, en relación con aquellas propuestas que quedaron **“en proceso”**, ya fuera porque su implementación era parcial o porque estaban siendo objeto de estudio o valoración, debe realizarse un seguimiento activo y permanente sobre las mismas en los sucesivos informes de seguimiento a publicar por el MINHAC.

De acuerdo con lo anterior, en el presente informe de 2025 son objeto de seguimiento las siguientes recomendaciones:

- A. **42 recomendaciones de las Fases I y II que quedaron categorizadas como “en proceso” en el informe de seguimiento de 2024**. Cabe destacar que éstas se corresponden con 8 *spending reviews*.
- B. **33 recomendaciones de la Fase III publicada en julio de 2023 (17 recomendaciones** del estudio de Gestión de Residuos Municipales, y **16**

¹ Comisión Europea (2020). “Spending Reviews: Some Insights from Practitioners”. Discussion Paper 135. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dp135_spending_reviews.pdf

² <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

recomendaciones del estudio de Instrumentos financieros del sector público a disposición de los sectores productivos de la economía española.

A continuación, los gráficos I.I., I.II. y I.III. muestran los estudios y el número de recomendaciones objeto de seguimiento en el presente informe de 2025:

Gráfico I.I.

Ámbito del Informe de seguimiento 2025: Fase I del Ciclo I

Recomendaciones “en proceso” en 2024

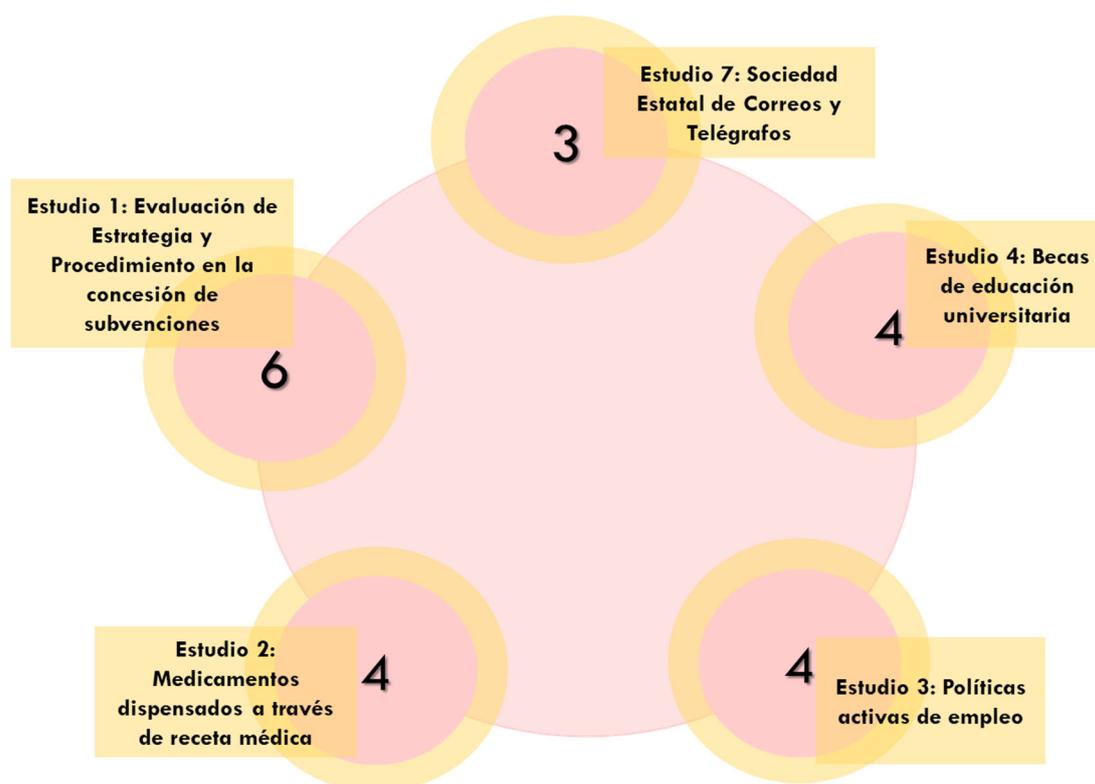


Gráfico I.II.

Ámbito del Informe de seguimiento 2025: Fase II del Ciclo I

Recomendaciones “en proceso” en 2024

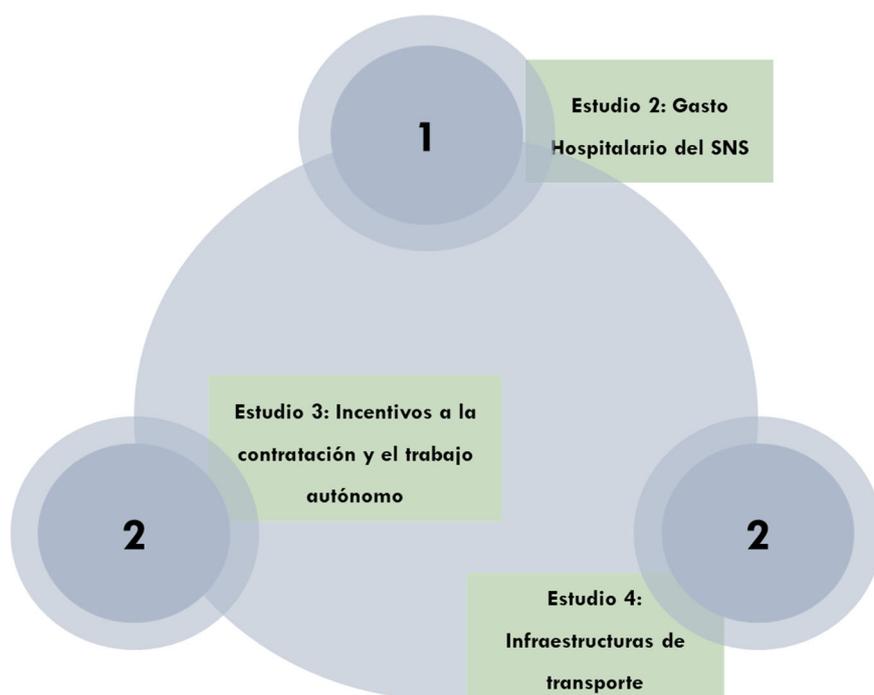


Gráfico I.III.

Ámbito del Informe de seguimiento 2025

Fase III del Ciclo I

Recomendaciones “en proceso” en 2024



El **informe de seguimiento 2025** toma como punto de inicio los resultados reflejados en el informe de 2024. Para ello se ha recabado la respuesta de los ministerios destinatarios de las recomendaciones en aplicación del principio de **“cumplir o explicar”**.

El ejercicio de transparencia reforzado en que consiste este cuarto informe de seguimiento se basa en que los gestores responsables informan sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones que se encontraban “en proceso” en años anteriores, y sobre las recomendaciones derivadas de los nuevos *spending reviews* que publique en su caso la AIREF en el ejercicio. Se trata, por tanto, de poner en conocimiento del público los avances conseguidos hasta la fecha, por parte de los centros gestores en la aplicación de medidas tendentes a la mejora de la eficacia del gasto público.

De acuerdo con lo anterior, en la elaboración de este informe de seguimiento **se han contemplado 75 propuestas y actuaciones de 12 Spending Reviews**.

Doble perspectiva de análisis cuantitativo de resultados: anual y acumulativa

El resultado del seguimiento se puede presentar desde el punto de vista cuantitativo, desde una doble perspectiva: anual y acumulativa.

- a) La **perspectiva del seguimiento anual** muestra los principales avances y decisiones adoptadas durante el periodo transcurrido desde la publicación del informe de 2024, en relación a las recomendaciones formuladas en los *spending reviews* que quedaron en proceso.

b) En segundo lugar, la **perspectiva del seguimiento plurianual o acumulativo** muestra en términos globales el grado de avance desde que se publicaron los estudios en relación a la totalidad de las recomendaciones formuladas por la AIReF.

Cabe destacar que en 2025 hay tres estudios de la AIReF en relación a los cuales no quedan propuestas “en proceso”, debido a que los ministerios destinatarios de las mismas ya han remitido sus respuestas indicando las medidas adoptadas para su implementación o la justificación adecuada por la que en su caso, rechazan una propuesta.

a) Análisis anual de resultados cuantitativos

La tabla I.I. siguiente refleja los resultados cuantitativos del seguimiento anual de las recomendaciones en el ejercicio 2025.

Tabla I.I.

Principales resultados del seguimiento anual en 2025

SPENDING REVIEW (Fase/estudio/denominación)	Propuestas en proceso Informe de seguimiento 2024	INFORME DE SEGUIMIENTO 2025		
		Implementadas	En proceso	Rechazadas
FASE I. 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	6	1	5	0
FASE I. 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica	4	1	3	0
FASE I. 3: Políticas activas de empleo	4	1	3	0
FASE I. 4: Becas de educación universitaria	4	1	1	2
FASE I. 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos	3	3	0	0
Total Fase I (Seguimiento 2025)	21	7	12	2
FASE II. 2: Gasto Hospitalario del SNS	1	0	1	0
FASE II. 3: Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo	2	2	0	0
FASE II. 4: Infraestructuras de transporte	18	1	17	0
Total Fase II (Seguimiento 2025)	21	3	18	0
FASE III. 1: Gestión de Residuos Urbanos	17	2	14	1
FASE III. 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo de los sectores productivos de la economía española	16	2	14	0
Total Fase III (Seguimiento 2025)	33	4	28	1
TOTAL (Seguimiento 2025)	75	14	58	3

Fase I

El análisis anual del informe de seguimiento 2025 muestra que en este periodo se han **adoptado 7 medidas tendentes a promover una mejora en la eficacia del gasto relativas a los Spending Reviews.**

En la Fase I han quedado “en proceso” para su seguimiento en ejercicios posteriores un total de 12 propuestas.

Fase II

El análisis anual del informe de seguimiento 2025 muestra que en este periodo se han **adoptado 3 medidas tendentes a promover una mejora en la eficacia del gasto relativas a los Spending Reviews.**

En la Fase II han quedado “en proceso” para su seguimiento en ejercicios posteriores un total de 18 propuestas, 17 de las cuales pertenecen al spending review relativo a las Infraestructuras de transporte.

Fase III

En relación a **los estudios de la Fase III**, cabe destacar que, en 2024, han sido implementadas un total de 4 recomendaciones.

De las 33 recomendaciones que quedaron categorizadas como “en proceso” en el informe de marzo de 2024, 1 ha sido rechazada y 28 continúan en proceso.

En los estudios de la Fase III han quedado categorizadas como “en proceso” 28 recomendaciones. Esto es debido fundamentalmente a que los *spending reviews* de esta fase fueron publicados en julio de 2023, por lo que el periodo de valoración e implementación por parte de los ministerios es aún corto.

Fases I, II y III

Un análisis anual de conjunto de las de las 75 recomendaciones que han sido objeto de seguimiento en el presente informe, muestra que son **14 las recomendaciones que han sido implementadas, 3 las rechazadas y 58 que quedan “en proceso”**.

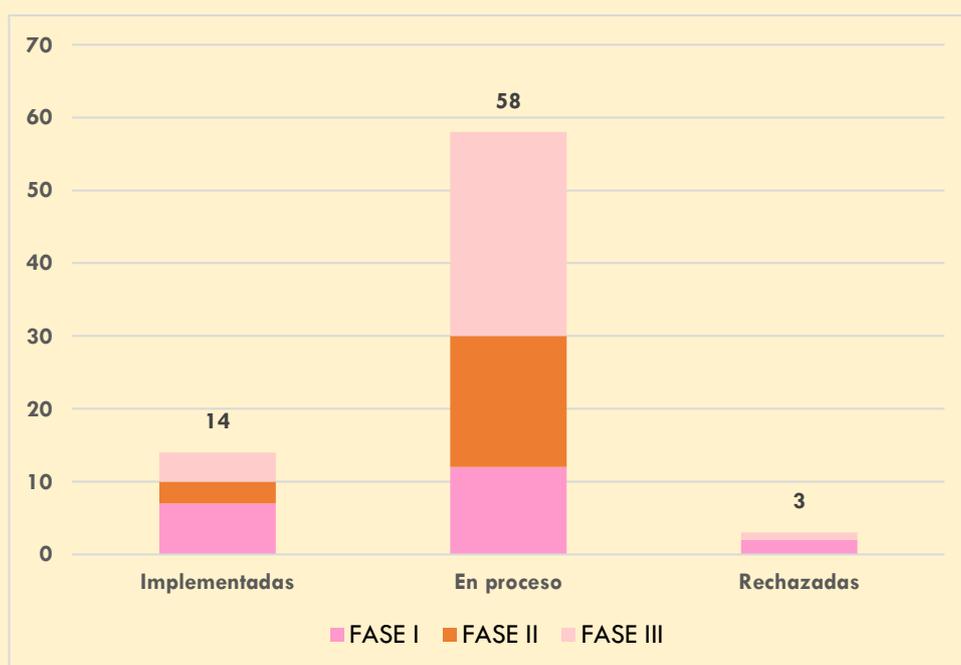
El gráfico I. IV. siguiente muestra los resultados distinguiendo el número de recomendaciones objeto de seguimiento en cada Fase, y el resultado sobre el grado de implementación de las recomendaciones de cada Fase.

Spending Reviews finalizados en 2025

Hay dos estudios en el presente informe cuyas recomendaciones han sido en su totalidad categorizadas como implementadas o rechazadas, por lo que no serán objeto de seguimiento en el informe de seguimiento de 2026. Estos *spending reviews* son el relativo a la **prestación del servicio postal universal de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos** y el de **Incentivos a la contratación y el Trabajo autónomo**.

Gráfico I. IV.

Resultados cuantitativos 2025



b) Análisis acumulativo de resultados cuantitativos

La tabla siguiente muestra los resultados cuantitativos globales o acumulados que reflejan el seguimiento de recomendaciones en el periodo 2022-2025.

Tabla I.II.

Principales resultados acumulados del seguimiento 2022-2025

SPENDING REVIEW (Fase/estudio/denominación)	INFORMES DE SEGUIMIENTO 2022-2025			
	Propuestas identificadas en los estudios de la AIREF	Implementadas	En proceso	Rechazadas
FASE I. 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones	25	17	5	3
FASE I. 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica	18	10	3	5
FASE I. 3: Políticas activas de empleo	23	20	3	0
FASE I. 4: Becas de educación universitaria	45	31	1	13
FASE I. 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i	71	58	0	13
FASE I. 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial	3	3	0	0
FASE I. 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos	16	11	0	5
Total Fase I (Seguimiento 2022-2025)	201	150	12	39
FASE II. 1: Beneficios fiscales	14	7	0	7
FASE II. 2: Gasto Hospitalario del SNS	37	30	1	6
FASE II. 3: Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo	20	20	0	0
FASE II. 4: Infraestructuras de transporte	24	2	17	5
Total Fase II (Seguimiento 2022-2025)	95	59	18	18
FASE III. 1: Gestión de Residuos Urbanos	44	6	14	24
FASE III. 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo de los sectores productivos de la economía española	17	2	14	1
Total Fase III (Seguimiento 2024-2025)	61	8	28	25
TOTAL (Seguimiento 2022-2025)	357	217	58	82

Fase I

El análisis acumulativo muestra una alta implementación de las recomendaciones formuladas por la AIREF. Han sido implementadas 150 propuestas de un total de 201. Entre los estudios que mayor porcentaje de recomendaciones implementadas han tenido se pueden destacar el relativo a **Políticas activas de empleo**, el **Fortalecimiento de la competitividad empresarial**, **Promoción del talento y empleabilidad en I+D+i** y el relativo a la **prestación del servicio postal universal de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos**.

Fase II

Los resultados cuantitativos en la Fase II, muestran también una elevada implementación: de un total de 95 recomendaciones ya han sido implementadas 59. Entre los estudios que mayor implementación han tenido se pueden destacar el relativo a **Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo**, y el del **Gasto Hospitalario del SNS**.

Spending Reviews de la Fase III

El resultado acumulado de los dos estudios publicados por la AIReF en julio de 2023, muestra que tras año y medio de periodo transcurrido han sido implementadas un total de 8 medidas de un universo de 61 recomendaciones y continúan en proceso de valoración o implementación 28 de ellas.

Spending Reviews finalizados 2022-2025

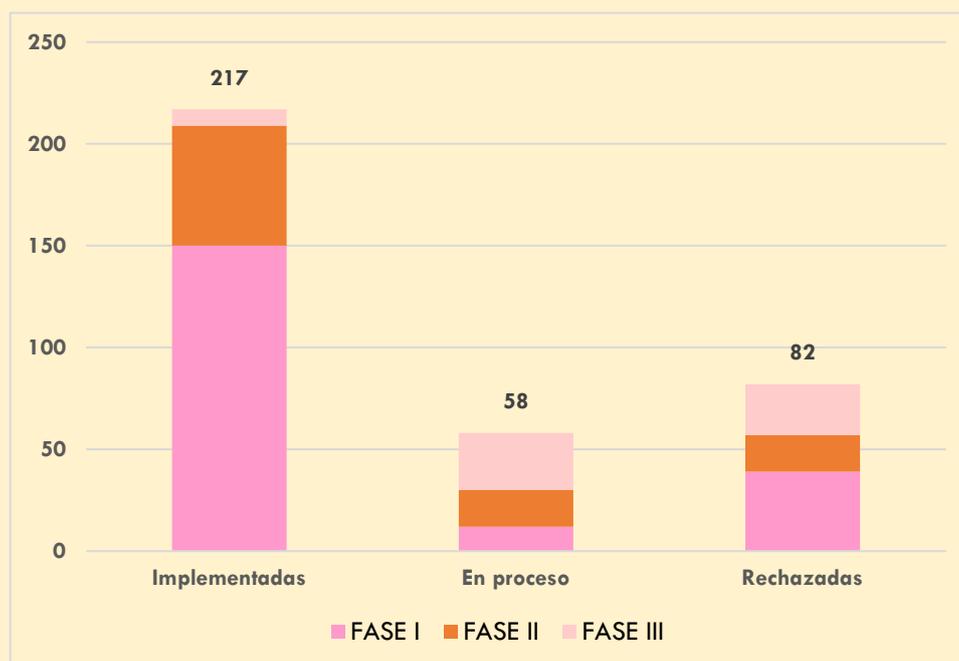
En el periodo transcurrido desde que se inició en 2022 el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto emitidas por la AIReF, son cinco los estudios que ya no tienen propuestas categorizadas como “en proceso”. Los departamentos ministeriales han implementado o rechazado la totalidad de las recomendaciones de los mismos con la debida justificación, por lo que no serán objeto de seguimiento en ulteriores ejercicios. Estos *spending reviews* son los siguientes: el relativo a la **Promoción del Talento y la empleabilidad en I+D+i**, el **Fortalecimiento de la competitividad empresarial**, el estudio sobre **Beneficios Fiscales**, el relativo a la **prestación del servicio postal universal de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos** y el de **Incentivos a la contratación y el Trabajo autónomo**.

Fases I, II y III

En términos acumulativos o globales el grado de implementación de las 357 recomendaciones formuladas por la AIReF es elevado, habiendo alcanzado en 2025 las 217 recomendaciones implementadas. Ello pone de manifiesto el gran esfuerzo que están realizando los departamentos ministeriales y otros centros gestores del gasto en la adopción de medidas tendentes a la mejora de la eficacia del gasto público.

Gráfico I. V.

Resultados cuantitativos 2022 – 2025



El gráfico I.V. muestra el resultado acumulativo diferenciando cada Fase de los spending Reviews. En él se refleja que hay un total de **58 recomendaciones categorizadas “en proceso”**, aproximadamente el 16 por ciento del total de propuestas formuladas por la AIREF correspondientes a las **Fases I, II y III**. De estas recomendaciones **12 se corresponden con la Fase I, 18 con la Fase II, y 28 con la Fase III**. Todas estas recomendaciones continuarán siendo objeto de seguimiento en los sucesivos informes anuales de seguimiento, en tanto no sean categorizadas como implementadas o rechazadas con su debida justificación.

Imagen fiel: Necesidad de información cuantitativa y cualitativa

Para efectuar una adecuada valoración del grado de avance en la implementación o rechazo de las propuestas efectuadas en el marco de los procesos de revisión de gasto público no cabe utilizar, como único criterio, el criterio cuantitativo anteriormente descrito (número o porcentaje de propuestas implementadas/rechazadas/en proceso de un *spending review* o del total de *spending reviews*) ya que algunas propuestas abordan cuestiones específicas o de detalle, en tanto que otras recogen recomendaciones más extensas o agregadas que contemplan una pluralidad de actuaciones. En este sentido p.e. el *spending review* sobre fortalecimiento de la competitividad empresarial incluye solo 3 propuestas, de contenido muy amplio, mientras que otros, como p.e. el *spending review* de Promoción del talento y empleabilidad de I+D+i recoge más de 70 propuestas, mucho más concretas, por lo que en estos casos un mero análisis cuantitativo de los *spending reviews* podría llevar a un análisis sesgado del nivel de implementación.

Análisis cualitativo: las respuestas de los gestores

De este modo, a fin de realizar una **valoración adecuada de los resultados del seguimiento de recomendaciones** y obtener una imagen fiel de la realidad de la gestión pública, **es preciso complementar la información cuantitativa del apartado anterior, con la cualitativa que se deriva del contenido y desarrollo de cada una de las respuestas** que dan los centros gestores del gasto a cada una de las recomendaciones que les son dirigidas en los procesos de revisión y que se analizan en el **apartado IV de Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar**.

II. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

II. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL

INTRODUCCIÓN

Un objetivo primordial de las administraciones públicas es la mejora de la calidad del gasto público, para lo que resulta fundamental instaurar una cultura de evaluación continua y sistemática que se plasme en procesos de revisión del gasto público en los diferentes niveles de la administración. Este es uno de los compromisos asumidos por nuestro país en el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR), cuyo **componente 29 Mejora de la eficacia del gasto público** incluye como Reforma 1 el proceso de revisión y evaluación del gasto público.

Con la asunción de este reto se pretende impulsar y reforzar el proceso de revisión del gasto público (*spending review*) que, en línea con otros países de la Unión Europea, se inició en el año 2017 con el encargo del Gobierno a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de un primer ciclo de revisión integral del gasto de las administraciones públicas de carácter plurianual que abarcaría de 2018 a 2021, y cuyas dos primeras fases ya han finalizado. La primera fase de análisis encargada a la AIReF se centró en las subvenciones públicas y, en la segunda fase, se analizaron beneficios fiscales, gasto hospitalario del Sistema Nacional de Salud, incentivos a la contratación e infraestructuras de transporte.

Con la incorporación de los resultados y recomendaciones de las dos primeras fases de los *spending reviews* ya finalizados a los procesos de toma de decisiones, y extendiendo el compromiso de cumplir o explicar recogido en el PRTR, se persigue instaurar en España un proceso sistemático, estructural y periódico de evaluación del gasto público.

Así, en virtud de este compromiso, en marzo de 2022 se publicó el primer¹ informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (en adelante *informe de seguimiento 2022*). Este informe fue objeto de estudio y valoración por parte de la Comisión Europea en el marco del PRTR y, como consecuencia de las aportaciones recibidas, el informe de seguimiento 2022 fue actualizado en

¹ <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Paginas/InformesRecomendaciones.aspx>

diciembre de ese mismo año. Esta actualización introdujo mejoras metodológicas en el seguimiento que han quedado consolidadas y confirmadas en este cuarto informe de estas características que ahora se presenta.

El cuarto informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público 2025 afianza la cultura de evaluación y avanza en la interiorización por parte de los centros gestores del gasto de los procesos de revisión del gasto público como una parte importante de los instrumentos que tienen a su disposición, para promover así el debate e introducir mejoras en la gestión de los recursos que tienen asignados.

Este informe es pionero en el ámbito de las administraciones públicas ya que se introduce, por primera vez, una metodología de seguimiento y respuesta activa de la administración, a través del principio de *cumplir* o *explicar* la implementación de recomendaciones que se le formulan.

Componente 29: La mejora de la eficacia del gasto público

El PRTR constituye uno de los elementos clave de la política económica del Gobierno, a través del cual se articulan las reformas e inversiones que permiten abordar los retos de corto, medio y largo plazo a los que se enfrenta la economía española.

El PRTR se configura a través de cuatro ejes transversales -transición ecológica transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género- que se proyectan en 10 políticas palanca, de gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo. Estas diez políticas palanca se desarrollan a su vez en 31 componentes que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas necesarios para la transformación y modernización del país.

Figura II.I.
Ejes transversales y Políticas palanca del PRTR.



El componente 29 (C29) del PRTR, bajo la denominación **Mejora de la eficacia del gasto público**, se encuentra integrado en la política palanca 10: *Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible*. En tal sentido, el C29 contempla la realización de tres reformas que inciden tanto en la evaluación como en el alineamiento del gasto público que, a través de la información que se incorpora al proceso de toma de decisiones, tendrán como impacto último una mejora de la composición y calidad del gasto. Este impacto no solamente es relevante en el contexto en el que se formuló el PRTR de recuperación y salida de la crisis generada por la emergencia sanitaria, sino que contribuye a consolidar la senda de reequilibrio y sostenibilidad de la deuda que ya han iniciado nuestras administraciones públicas. Estas tres reformas son:

1. Reforma 1 (C29.R1) – Proceso de revisión y evaluación del gasto público.
2. Reforma 2 (C29.R2) – Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
3. Reforma 3 (C29.R3) – Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con la transición ecológica (green budgeting).

La reforma ¹², en la que se enmarca la elaboración de los informes de seguimiento, contempla cuatro elementos que se articulan con el propósito de **establecer un marco permanente para mejorar la calidad del gasto público y reforzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas:**

1) Incorporación al proceso de toma de decisiones de las recomendaciones de los estudios de revisión del gasto emitidos por la AIReF en el período 2018-2020 (correspondientes a la fase I y fase II del proceso de revisión), extendiendo el compromiso de «cumplir o explicar».

Para llevar a cabo un seguimiento eficaz de las recomendaciones formuladas, los centros gestores destinatarios de las mismas dispondrán de un plazo en el que adoptar medidas para implementarlas de acuerdo con el principio de «cumplir o explicar». Para reforzar este seguimiento se encomienda al Ministerio de Hacienda la tarea de supervisar y elaborar un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones. Cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ellas, se incluirá una justificación adecuada.

2) Lanzamiento de la fase III de revisión del gasto.

La segunda previsión del componente 29 es el lanzamiento de la tercera fase del proceso de revisión, cuyo hito quedó cumplido en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de junio de 2021 por el que se formaliza dicha tercera fase, que culmina el primer ciclo 2018-2021.

La tercera fase incorpora dos nuevas áreas de análisis de especial relevancia: los instrumentos financieros a disposición del sector público para apoyar los sectores productivos; y la gestión de los residuos urbanos.

3) Nuevo proceso de revisión y evaluación del gasto público (2022-2026).

Dando continuidad y permanencia al proceso de revisión del gasto, en 2022 comienza un ciclo plurianual que abarcará hasta 2026. Esta propuesta de fases quinquenales de spending reviews contribuye a internalizar de forma sistemática la

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf

cultura de evaluación en los propios centros gestores, facilitando asimismo la labor de planificación de la AIReF.

4) *Refuerzo de la capacidad del evaluador (AIReF).*

Finalmente, con el mismo objetivo de dar permanencia a los ejercicios de *spending review*, se refuerzan las capacidades de la AIReF. De acuerdo con lo previsto en el PRTR, el Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, creó una nueva División (“División de Evaluación del Gasto Público”) dotada con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor de revisión del gasto de una manera sistemática.

La figura I.II. siguiente, muestra los principales elementos que articula el PRTR en la Reforma 1 del componente 29.

Figura II.II.

PRTR: Reforma 1 del componente 29



Las otras dos reformas contempladas en el C.29 responden a una de las tendencias más recientes de la presupuestación: los denominados *presupuestos transversales*, con los que se pretende enfatizar diversos aspectos que no siempre quedan suficientemente destacados en la presentación más tradicional de los presupuestos, como son la perspectiva de género, la presupuestación verde, el presupuesto del bienestar o el alineamiento con la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Esta “visión transversal” del presupuesto contribuye a mejorar la calidad de la información pública que fundamenta la toma de decisiones presupuestarias y, por tanto, a fortalecer el proceso de formulación del presupuesto y su coherencia con la planificación estratégica. Pero, además, también contribuye a promover la responsabilidad y transparencia fiscal, al ofrecer una información más cercana al ciudadano.

Por tanto, el principal objetivo de este componente es mejorar la eficiencia y calidad del gasto reforzando, por una parte, los mecanismos de evaluación pública y, por otra, modernizando las prácticas presupuestarias a través de un ejercicio de alineamiento del gasto con objetivos transversales como son los ODS de la Agenda 2030 y los objetivos climáticos. La introducción de nuevos elementos de eficacia, así como la aplicación de las mejores prácticas internacionales en materia de presupuesto y gasto público, contribuyen en última instancia a la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Ciclo integral de eficacia

Las reformas del componente 29 del PRTR y, en particular, la consolidación de los procesos de revisión del gasto público de manera sistemática y permanente, supone culminar un ejercicio de transparencia al instar a los centros responsables del gasto y destinatarios de las recomendaciones a responder sobre la implementación de las recomendaciones formuladas como resultado de dichos procesos de revisión. De esta manera no solo se da a conocer al público en general aquellas medidas adoptadas de acuerdo con las recomendaciones, sino también las razones por las que no se considera conveniente o posible la implementación de otras.

Esta respuesta no es tan evidente o no está formalizada en un informe público en la mayoría de los países que llevan a cabo *spending reviews*. El no darse a conocer de forma

explícita los resultados de los *spending reviews* que han sido implementados, supone en último término una debilidad en la utilidad de los procesos de revisión.

Las revisiones de gastos son una actividad que requiere también de recursos, por lo que todos los aspectos del proceso deben diseñarse de manera que se produzca la mejor utilidad posible. Así, la iniciativa del Gobierno contemplada en el componente 29 da continuidad, consistencia y coherencia a un ciclo integral de eficacia que comienza con el encargo de los *spending reviews* a la AIReF y culmina en un ejercicio de reflexión transparente de los gestores del gasto en la toma de decisiones de política pública. Es precisamente la respuesta de los centros destinatarios de las recomendaciones de los estudios de revisión del gasto ya realizados la que, bajo el principio de «cumplir o explicar», se refleja en el presente informe de seguimiento elaborado por el Ministerio de Hacienda.

Las revisiones del gasto público y su seguimiento como parte del ciclo presupuestario

Por último, y a fin de concluir el proceso de reflexión sobre la eficacia del gasto público que constituye el seguimiento de los *spending reviews*, no debe obviarse la que es la principal finalidad de los *spending reviews*: producir información útil para la toma de decisiones en orden a una mejor asignación de los recursos públicos. La integración en el ciclo de elaboración presupuestaria de los resultados extraídos tanto de los procesos de revisión del gasto público, como de su seguimiento activo a través de la implementación del principio de cumplir o explicar, resulta un elemento de cierre esencial en el ciclo integral de eficacia.

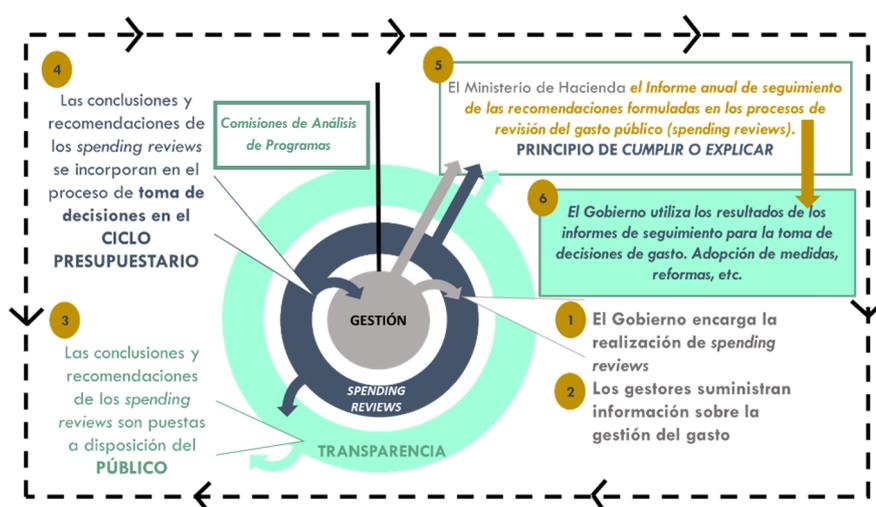
Así, de acuerdo con lo anterior, el ejercicio 2022 fue el primero en introducir en el debate de asignación presupuestaria llevado a cabo para la preparación de la Ley de PGE de 2023 los resultados y respuestas obtenidos en el primer seguimiento llevado a cabo. Para ello, la Orden HFP/535/2022, de 9 de junio, por la que se dictaban las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 atribuyó dicha labor a las Comisiones de Análisis de Programas. Dicha Orden señala que las Comisiones de Análisis de Programas son reuniones bilaterales entre el Ministerio de Hacienda y los distintos departamentos ministeriales en cuyo seno tiene lugar el estudio de la adecuación y validez de los programas de gasto respecto de los objetivos perseguidos por los mismos, y sus necesidades financieras, conforme a las prioridades de

las políticas de gasto y dentro de las disponibilidades financieras establecidas. Asimismo, a fin de continuar avanzando en el reforzamiento del ciclo de eficacia del gasto público, e incorporando en el mismo los resultados de los procesos de revisión y evaluación del gasto público realizados en el ámbito del Sector Público Estatal por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, se realizará un seguimiento activo de las medidas adoptadas para la formulación o previsión de otras actuaciones que puedan tener encaje presupuestario. Asimismo, la Orden indicaba que la Dirección General de Presupuestos elabora los estados de gastos del anteproyecto de PGE para 2023 teniendo en cuenta las orientaciones de política económica, el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado, las prioridades formuladas por la Comisión de Políticas de Gasto, las conclusiones resultantes, en su caso, de las Comisiones de Análisis de Programas y las propuestas remitidas por los distintos centros gestores. En los mismos términos se recogieron en la Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictaban las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025.

Continúa por tanto afianzándose la dinámica de un ciclo integral de eficacia, con la publicación del informe de seguimiento 2025, que servirá de instrumento de mejora de la gestión administrativa, tanto para los centros gestores del gasto, como para el proceso de toma de decisiones en el diseño y selección de las mejores políticas públicas.

Gráfico II.I.

Dinámica del Ciclo integral de eficacia



MARCO CONCEPTUAL

Concepto de *spending review*

El término anglosajón *spending review*, o proceso de revisión del gasto en su acepción española, es una herramienta aplicable tanto al gasto del sector público, como al del sector privado. En el ámbito del sector público no hay una definición generalmente aceptada de *spending review*. La Comisión Europea¹, lo define como el proceso de identificar y sopesar las opciones de ahorro, basado en un sistema escrutinio de determinados gastos. De acuerdo con ésta, los *spending reviews* examinan el gasto ya ejecutado y este examen evalúa principalmente si un gasto seleccionado (o todos):

- (i) siguen siendo una prioridad,
- (ii) son eficaces para alcanzar sus objetivos y
- (iii) son eficientes; es decir, si pueden alcanzar los mismos objetivos utilizando una menor cantidad de recursos.

Los *spending reviews* no deben confundirse con recortes de gasto. Son una herramienta clave para mejorar la calidad de las finanzas públicas, ya que pueden promover la eficiencia en la asignación, permiten volver a priorizar el gasto y dejar espacio para gastos prioritarios. Un *spending review* es, en última instancia, una herramienta de evaluación de políticas públicas que puede informar las decisiones de política pública y presupuestaria de cara al futuro.

Por su parte, la OCDE² define los *spending reviews* como un proceso colaborativo de desarrollo y adopción de opciones de política pública mediante el análisis de los gastos del sector público dentro de áreas que han sido previamente seleccionadas, y la vinculación de estas opciones con el proceso presupuestario. Los propósitos de los *spending reviews* pueden ser:

- a) Tener mayor control sobre el gasto público o, en su caso, buscar ahorros.
- b) Alinear el gasto con las prioridades del Gobierno.
- c) Mejorar la eficacia de los programas y políticas de gasto.

¹ E. Bova, R. Ercoli, y X. Vanden Bosch. European Commission “DISCUSSION PAPER 135 | DECEMBER 2020”

² 2020 OECD Spending Review Survey.

La OCDE³ señala que los *spending reviews* se utilizan ampliamente como una herramienta presupuestaria estratégica en los países de la OCDE. Analizan sistemáticamente gastos determinados para identificar el alcance de posibles mejoras de eficiencia.

La experiencia tanto nacional como internacional permite aproximar la definición de *spending review* como una **herramienta de análisis de la gestión pública, de carácter económico-financiero y del procedimiento administrativo, que suministra información útil para la toma de decisiones de política pública en orden a una mejor asignación de los recursos públicos.**

El uso del *spending review*⁴ ha aumentado con el tiempo, constituyen una herramienta estratégica de presupuestación muy utilizada y en los últimos años casi todos los países de la OCDE la practican.

El propósito o la finalidad última que persiguen las revisiones del gasto público varía también en función de las necesidades de cada momento. Así lo señala la última encuesta realizada por la OCDE⁵, según la cual los objetivos o utilidades de los *spending review* no son siempre los mismos. Estos han tenido una evolución que ha ido cambiando a lo largo del tiempo. En concreto para el periodo 2008-2020: se comenzó en 2008 con la utilización de *spending reviews* preferentemente para la búsqueda de ahorros, posteriormente a partir de 2018 la finalidad de los *spending reviews* fue la alineación del gasto con las prioridades del Gobierno y, finalmente, de 2020 en adelante ha sido la búsqueda de una mayor eficacia en la asignación y gestión del gasto público.

³ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-sustainability-of-health-systems-spending-reviews-note.pdf>

⁴ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-sustainability-of-health-systems-spending-reviews-note.pdf>

⁵ A.Mathot (2021). "Spending reviews: Presentation of Survey Results for OECD Countries. OECD SBO CESEE Meeting, 24 June 2021"

Principio de “cumplir o explicar”

Buen Gobierno corporativo

En España existe una larga tradición en la aplicación del principio “cumplir o explicar” en el ámbito del gobierno corporativo, “que comienza en enero de 2003, cuando el Informe de la Comisión Especial para el fomento de la transparencia introdujo en nuestra práctica dicho principio, que se ha mantenido e incluso reforzado en los sucesivos Códigos de Buen Gobierno que se han aprobado desde entonces”⁶. A este respecto, “la Ley de Sociedades de Capital⁷, fiel al principio de “cumplir o explicar”, obliga a las sociedades cotizadas españolas a consignar en su informe anual de gobierno corporativo el grado de seguimiento de las recomendaciones de gobierno corporativo o, en su caso, la explicación de la falta de seguimiento de dichas recomendaciones. De este modo, la legislación española deja a la libre decisión de cada sociedad seguir, o no, estas recomendaciones de gobierno corporativo y únicamente exige que, cuando no las sigan, expliquen los motivos que justifican su proceder”⁸.

La aplicación de este principio, no exenta de dificultades, ha llevado a la elaboración por parte de la CNMV de la *Guía técnica de buenas prácticas para la aplicación del principio “cumplir o explicar”*⁹. Esta guía tiene por objeto “remarcar uno de los principios generales fundamentales en que se sustenta la filosofía de los códigos de buen gobierno, y el Código actual en particular, esto es, la legítima pretensión y expectativa de que la sociedad y sus consejeros tengan sus recomendaciones en consideración en todas las actuaciones relevantes en el ámbito de gobierno de la sociedad, de forma que evalúen en cada caso concreto si el criterio más adecuado a utilizar debe seguir o no en su integridad las recomendaciones del Código que sean de aplicación”.

⁶ CNMV. Guía Técnica de buenas prácticas sobre la aplicación del principio de cumplir o explicar. <https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/GuiaCumplirExplicar.pdf>

⁷ Artículo 540 de la Ley de Sociedades de Capital: Texto refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio.

⁸ CNMV. Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas. https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/CBG_2020.pdf

⁹ CNMV. Guía Técnica de buenas prácticas sobre la aplicación del principio de cumplir o explicar. <https://www.cnmv.es/DocPortal/Publicaciones/CodigoGov/GuiaCumplirExplicar.pdf>

Buena Gobernanza pública

Existe, por tanto, extensa doctrina y normativa nacional e internacional que, aunque referida al ámbito del gobierno corporativo, antecede y sirve de orientación a la iniciativa actual del Gobierno de impulsar la aplicación del principio de “cumplir o explicar” en el ámbito de lo público y, más en concreto, en el ámbito de las recomendaciones emanadas de los procesos de revisión del gasto público.

Los *spending reviews* en España son encargados por el Gobierno a la AIReF. Tal como establece su normativa reguladora¹⁰, la AIReF es una Autoridad Administrativa Independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que ejerce sus funciones con autonomía e independencia respecto de las Administraciones Públicas y que actúa de forma objetiva, transparente e imparcial.

El marco normativo actual de la política presupuestaria española contempla una aproximación al principio de cumplir o explicar. En concreto, la ley establece para los informes preceptivos de la AIReF¹¹, que *si la Administración o entidad destinataria de los mismos no atiende sus recomendaciones deberá necesariamente motivarlo e incorporar dicho informe en el correspondiente expediente*. Entre los informes preceptivos que debe realizar la AIReF cabe destacar el informe sobre las previsiones económicas realizadas por el Gobierno de la Nación, el informe sobre el Programa de Estabilidad realizado en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un informe anual sobre el análisis de la ejecución presupuestaria, la deuda pública y la regla de gasto, y el informe previo a la aprobación de los planes económicos-financieros.

La iniciativa del Gobierno, contemplada en el componente 29 del PRTR, robustece la estructura de gobernanza pública al introducir el principio de cumplir o explicar cómo hito *ex post* inherente a los *spending reviews*, a fin de incorporar de una manera más efectiva y sistemática los resultados producidos en los mismos en el proceso de toma de decisiones.

¹⁰ <https://www.airef.es/es/normativa/>

¹¹ Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

El PRTR¹² integra en el ámbito de los procesos de revisión del gasto público, el **principio de cumplir o explicar** a través del siguiente mandato:

Descripción del Hito 401: Publicación de un informe de seguimiento: se establece la publicación anual, en el primer trimestre del año, de un informe de seguimiento: **En el informe se enumerarán las recomendaciones formuladas por la AIReF y se detallarán los cambios normativos u otras medidas adoptados en respuesta a ellas. Cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ellas, se incluirá una justificación adecuada.**

Los informes de seguimiento recogen, en cumplimiento de lo anterior, la información suministrada por los centros destinatarios de las recomendaciones y propuestas de los *spending reviews*, en respuesta a las mismas, que incluye los cambios normativos u otras medidas adoptadas, así como, cuando los centros de gasto no están de acuerdo con ellas, se incluye una justificación adecuada¹³.

De esta forma, la publicación de este cuarto informe de seguimiento por el Ministerio de Hacienda, continúa afianzando el ciclo de revisión del gasto como parte del ciclo de eficacia y reforzando la buena gobernanza pública, en línea con los principios y orientaciones formulados en esta materia por la Comisión Europea¹⁴ y la OCDE¹⁵.

¹² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf

¹³ Debe subrayarse que las recomendaciones de la AIReF son formuladas en el marco de una encomienda del Gobierno y que, por tanto, no responden a una obligatoriedad de cumplimiento, sino a un ejercicio de evaluación, responsabilidad y transparencia en la gestión de recursos públicos emanado de la iniciativa del Gobierno.

¹⁴ Comisión Europea (2020). "Spending Reviews: Some Insights from Practitioners". Discussion Paper 135. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dp135_spending_reviews.pdf

¹⁵ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

III. METODOLOGÍA Y ALCANCE

III. METODOLOGÍA Y ALCANCE

METODOLOGÍA

Gobernanza en el seguimiento de recomendaciones

Gobernanza en los *spending reviews*

Los *spending reviews* requieren un liderazgo político al más alto nivel. En tal sentido se pronuncian los organismos internacionales como la OCDE¹. Existe consenso² en que la implementación de un *spending review* debe estar impulsada por el “Ministerio de Finanzas” como principal responsable en materia de gasto público; no obstante, su implementación lleva implícita la necesaria participación activa de los ministerios, como principales expertos en el sector y gestores responsables del gasto objeto de revisión. En España la estructura de gobernanza para llevar a cabo *spending reviews* se ha diseñado en sintonía con lo anterior.

En cuanto al órgano o entidad encargada de llevar a cabo los *spending reviews*, es posible que sean realizados por los propios empleados públicos, pero también puede realizarse un encargo al sector privado. No todos los países han modulado la realización de estos procesos del mismo modo. En unos casos se ha establecido un Grupo de Trabajo interno para que desarrolle el trabajo, en otros se ha configurado un centro directivo y finalmente, como es el caso de España, se ha optado por la realización de un encargo a un órgano independiente³ con plena autonomía en sus funciones respecto de las Administraciones Públicas.

El Gobierno, por propia iniciativa y mediante acuerdo del Consejo de Ministros, encomienda a la AReF la realización de los correspondientes procesos de revisión del gasto sobre proyectos seleccionados, cuya concreción se desarrolla con un posterior acuerdo plasmado en un Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros.

¹ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Fiscal-sustainability-of-health-systems-spending-reviews-note.pdf>

² https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/dp135_en.pdf

³ <https://www.airef.es/es/normativa/>

España se ha sumado así al grupo de países que están realizando un ejercicio de "spending review", afianzando su compromiso de continuar ganando eficacia en el gasto público.

Gobernanza en el seguimiento de las recomendaciones

Con voluntad de continuar reforzando el ciclo de eficacia del gasto público, el Gobierno habilitó en la Reforma 1 del Componente 29 del PRTR (C29.R1)⁴ la estructura de Gobernanza para llevar a cabo el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los spending reviews. Para ello, señala, *los centros gestores a los que se hayan formulado recomendaciones dispondrán de un plazo en el que adoptar medidas para cumplir dichas recomendaciones de acuerdo con el principio de cumplir o explicar. Se encomienda al Ministerio de Hacienda la tarea de supervisar el seguimiento y elaborar un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones.*

En concreto, el C29.R1. establece la creación de una estructura permanente en el Ministerio de Hacienda para hacer un seguimiento activo de la implementación de los resultados de las revisiones del gasto. Con este propósito:

- i. Se crea en el Ministerio de Hacienda (en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos) una estructura permanente para hacer un seguimiento activo de la implementación de los resultados de las revisiones del gasto, promoviendo el principio de «cumplir o explicar», con el compromiso de publicar un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones formuladas por la AIReF en las revisiones del gasto.
- ii. En la Orden por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se incluye el compromiso de la Administración central y de la Seguridad Social de supervisar a lo largo del ciclo presupuestario las recomendaciones basadas en las revisiones del gasto y las medidas adoptadas para actuar en consecuencia, incluidas las que ya se hayan aplicado o se prevea aplicar el año siguiente.

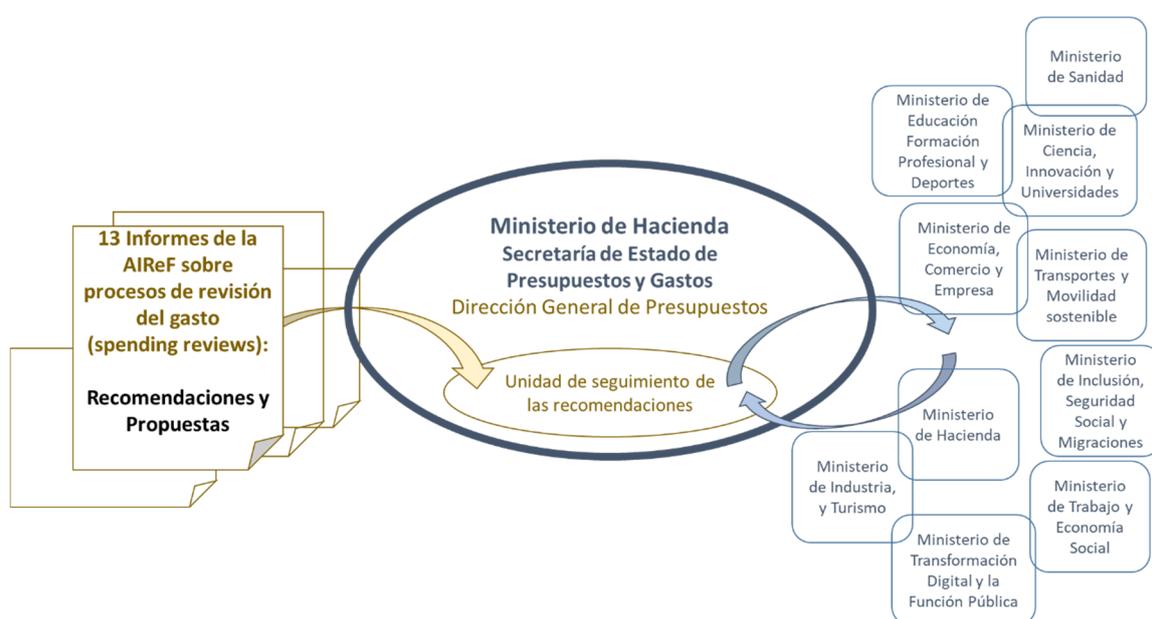
⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f067743-ceb8-11eb-ac72-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF

La figura III.I. siguiente, y de acuerdo con lo anterior, muestra la estructura de gobernanza habilitada en el PRTR para la implementación del seguimiento de las recomendaciones.

Figura III.I.

Estructura de Gobernanza para el seguimiento de recomendaciones

Diagrama de flujos de información y estructura orgánica



Metodología de elaboración del informe de seguimiento

El primer Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Reviews) publicado el 31 de marzo de 2022⁵ fue objeto de estudio y valoración por parte de la Comisión Europea. Como consecuencia de las aportaciones recibidas, en diciembre de 2022⁶ se elaboró una Actualización del informe de seguimiento con la nueva metodología que a continuación se desarrolla.

A. Categorización de las respuestas

La metodología adapta la categorización de las respuestas de los centros gestores al contenido literal de la descripción del Hito 401 recogida en el Anexo CID⁷: *“Publicación de un informe de seguimiento: se establece la publicación anual, en el primer trimestre del año, de un informe de seguimiento: En el informe se enumerarán las recomendaciones formuladas por la AIReF y se detallarán los cambios normativos u otras medidas adoptados en respuesta a ellas. Cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ellas, se incluirá una justificación adecuada.”*

En consecuencia, las respuestas de los centros gestores, se categorizan con las siguientes tres alternativas posibles:

- a. Propuesta implementada:** si la recomendación ha sido implementada en su totalidad, debiendo indicarse en este caso las medidas adoptadas.
- b. Propuesta rechazada:** si la recomendación no ha sido implementada cuando los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones no estén de acuerdo con ella, debiendo incluir una justificación adecuada.

⁵ [https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/Informe%20seguimiento%20SPENDING%20REVIEW%20\(31-03-22\).pdf](https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/Informe%20seguimiento%20SPENDING%20REVIEW%20(31-03-22).pdf)

⁶ <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/ANEXO%20ACTUALIZACION%20INFORME%20SEGUIMIENTO%20RECOMENDACIONES%20SPENDING%20REVIEWS%20DIC%202022.pdf>

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_1_annex_es.pdf

c. Propuesta en proceso: esta respuesta recoge todos los supuestos del informe de seguimiento en que la recomendación está parcialmente implementada, así como aquellos casos en que no está implementada aún, ya sea porque está en valoración por parte del ministerio o porque hay medidas pendientes de adoptar para su plena implementación.

Las recomendaciones cuya respuesta sea **“en proceso”** continuarán siendo objeto de seguimiento por parte del Ministerio de Hacienda en los sucesivos informes de seguimiento a publicar, en tanto éstas no hayan sido plenamente implementadas o rechazadas.

Por su parte, las recomendaciones cuya respuesta sea **“implementada”** o **“rechazada”**, al incorporar el detalle de las medidas adoptadas o la justificación adecuada para su catalogación como tales, no requerirán ulterior seguimiento en los informes de seguimiento posteriores.

De acuerdo con lo anterior, en el presente *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público de 2025* son objeto de seguimiento las recomendaciones que quedaron “en proceso” en 2024, ya sea porque están siendo objeto de valoración por parte de los centros gestores, ya sea porque su implementación es aún parcial o gradual. En tanto estas recomendaciones no hayan sido implementadas, o en su caso rechazadas, se continuará haciendo su seguimiento en los sucesivos informes anuales a publicar.

B. Desarrollo del seguimiento de recomendaciones 2025

En el contexto anterior se desenvuelve la elaboración del presente informe. Las respuestas de los departamentos ministeriales destinatarios de las recomendaciones que quedaron **“en proceso”** en el Informe de 2024, han servido de base al Ministerio de Hacienda para recabar en 2025 los avances realizados durante el año transcurrido, en relación a las recomendaciones formuladas por la AIReF en los respectivos estudios y preparar este cuarto informe de seguimiento.

Con la disposición final cuarta, apartado f) de la Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025, se autorizó a la Dirección General de Presupuestos para recabar de los diferentes centros gestores la información que sea necesaria para el

seguimiento de las recomendaciones efectuadas en los procesos de revisión y evaluación del gasto público.

Con el propósito de sistematizar la recogida de información, el Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, remitió a cada uno de los ministerios destinatarios de las recomendaciones en proceso, una carta en la que se solicitó la respuesta a las mismas de acuerdo con la nueva metodología. Los ministerios han ejercido de enlace con los organismos, entidades o empresas públicas dependientes que fueran destinatarios de las recomendaciones dentro de su ámbito competencial. Se ha recibido respuesta de todos los destinatarios.

La estructura que se ha seguido en la presentación de las recomendaciones sigue el mismo orden que los anteriores informes de seguimiento 2022, 2023 y 2024 a fin de que la información suministrada sea comparable a lo largo de los años y refleje de forma fiel y en su conjunto un adecuado cumplimiento del principio de *cumplir* o *explicar*.

Estructura del informe de seguimiento 2025

El presente informe está estructurado en los siguientes cuatro capítulos:

El **capítulo I** recoge un **Resumen ejecutivo** de las principales conclusiones extraídas de un ejercicio de seguimiento de las propuestas y recomendaciones derivadas de los *spending reviews*, pionero en el campo de los procedimientos de progreso en la calidad del gasto público y en el ámbito de la transparencia.

El **capítulo II Introducción y Marco Conceptual** desarrolla los elementos contextuales que cimientan el informe de seguimiento. Por un lado, se presentan los antecedentes que preceden al ejercicio de un seguimiento de recomendaciones, como son los encargos previos de realización del primer ciclo de *spending reviews* y la fuente normativa que constituye el PRTR al dar consistencia e impulso al compromiso de llevar a cabo el seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público. Por otro lado, en el marco conceptual se profundiza en el contexto del seguimiento, realizando una aproximación al concepto de *spending review* y al contenido y significado de un principio de cumplir o explicar que por primera vez se aplica en este ámbito.

El **capítulo III** relativo al **Metodología y Alcance** expone los aspectos relativos al ámbito objetivo, subjetivo y temporal en los que se desenvuelve el informe y se presenta la metodología utilizada en su proceso de elaboración.

Por último, en el **capítulo IV Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar** se presenta para cada *spending review* un resumen del ámbito del gasto que fue objeto de evaluación por parte de la AIReF, un resumen de los análisis, argumentos, hallazgos y conclusiones recogidos en cada estudio y, finalmente, un detalle de las propuestas formuladas que quedaron en proceso en el informe de seguimiento de 2024, junto con la respuesta recibida de los departamentos ministeriales, indicando en cada caso su **categorización en “implementada, en proceso o rechazada”** y la correspondiente motivación.

ALCANCE DEL INFORME

10 *spending reviews*

I Ciclo de *spending reviews* (2018-2021)

El presente informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto 2025 incorpora en su alcance las tres fases que conforman el I Ciclo de *spending reviews* del periodo 2018-2021.

El primer ciclo de revisión del gasto público encargado por el Gobierno a la AIReF por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de junio de 2017⁸ abordó el estudio del gasto público en subvenciones, confiriendo al proceso de revisión del gasto un carácter plurianual que abarcaría los tres años siguientes.

Este ciclo se materializó inicialmente en dos fases, la Fase I y la Fase II de *spending reviews*. Estas fases se concretaron en 11 estudios mediante dos Planes de Acción: el Plan de Acción de la revisión del gasto en subvenciones del conjunto de las Administraciones Públicas de 1 de agosto de 2017⁹ que abarcó 7 estudios; y el Plan de Acción de 5 de noviembre de 2018¹⁰ que comprendía 4 estudios.

⁸<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170602.aspx#GASTOPUBLIC>

⁹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

¹⁰ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

Estudios I Ciclo de Spending Reviews (2018-2021)

Tabla III.I. Fase I¹¹

Estudios *spending reviews* FASE I

Proyecto de evaluación 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones

Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica

Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo

Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria

Proyecto de evaluación 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i

Proyecto de evaluación 6: Fortalecimiento de la competitividad empresarial

Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos

Tabla III.II. Fase II¹²

Estudios *spending reviews* FASE II

Proyecto de evaluación 1: Beneficios fiscales

Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS

Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo

Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte

¹¹<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2017/refc20170602.aspx#GASTOPUBLIC>

¹²<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2018/refc20181214.aspx#Airef>

Posteriormente, el 29 de junio de 2021, el Consejo de Ministros adoptó el acuerdo por el que se encargaba a la AIReF la tercera fase del proceso de revisión del gasto de las Administraciones Públicas. El Plan de acción de la Fase III se materializó el 14 de octubre de 2021¹³ y finalmente en julio de 2023 la AIReF publicó los resultados de los dos Spending Reviews de la tercera fase¹⁴. Estos estudios están referidos a la **Gestión de Residuos urbanos municipales** y a los **Instrumentos financieros del sector público a disposición de los sectores productivos de la economía española (I)**.

Tabla III.III. Fase III

Estudios *spending reviews* FASE III

Instrumentos de financiación del sector público para el apoyo de los sectores productivos de la economía española

Gestión de los residuos urbanos

En 2023 se finalizó el seguimiento del *spending review* sobre el Fortalecimiento de la competitividad empresarial, y en el informe de 2024 quedó finalizado el seguimiento del estudio de la AIReF sobre la Promoción talento y empleabilidad I+D+i y el estudio sobre Beneficios fiscales, por lo que los estudios que conforman el ámbito del seguimiento en 2025 son 10, que están recogidos con fondo en color el Gráfico III.I.:

¹³ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/12/SR/Plan_Accion_SR_FaseIII-primer-SR.pdf

¹⁴ <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-iii/>

Gráfico III.I. Ámbito del seguimiento 2025



De conformidad con lo anterior, el Informe de seguimiento 2025 comprende en su alcance de seguimiento las siguientes recomendaciones:

- A.** Todas aquellas **recomendaciones de las Fases I y II de spending reviews**, incluidas en el seguimiento de 2022, 2023 y 2024, cuya respuesta por parte de los centros gestores fue categorizada en el último informe como **“en proceso”**, de acuerdo con la metodología de seguimiento de recomendaciones descrita en apartado anterior.

En coherencia con el informe de 2024, y para dar continuidad al seguimiento, son **42 las recomendaciones que quedaron en proceso** y por tanto son objeto del alcance del presente informe.

Estas recomendaciones pertenecen a **8 spending reviews** de los 11 que en total han sido emitidos por la AIReF en estas dos Fases.

Por un lado, en 2022 el estudio relativo al Fortalecimiento de la competitividad empresarial ya había sido implementado en su totalidad de conformidad con las respuestas recibidas del gestor y recogidas en el informe. Y por otro lado, en el informe de seguimiento de 2024 no quedaron recomendaciones en proceso relativas a dos estudios de estas fases: el relativo a la Promoción del talento y empleabilidad I+D+i y el estudio sobre Beneficios fiscales. Por esta razón, los estudios objeto de seguimiento en 2025 de las Fases I y II son 8.

- B.** Las recomendaciones emitidas por la AIReF en julio de 2023, recogidas en los **2 spending reviews de la Fase III**. La AIReF formuló 44 recomendaciones en el estudio sobre Gestión de residuos urbanos y 17 en el estudio sobre Instrumentos financieros del sector público de apoyo a sectores productivos de la economía española. Todas ellas fueron objeto de seguimiento en el informe de 2024 y quedaron **categorizadas como “en proceso” un total de 17** propuestas en el estudio sobre gestión de residuos, y **16** en el relativo a los instrumentos financieros.

Con la publicación de la tercera fase por parte de la AIReF se cerró el alcance que comprendía el I Ciclo de *spending reviews* (2018-2021), y es al que se circunscribe el presente informe de seguimiento 2025.

II Ciclo de spending reviews (2022-2026)

El compromiso del Gobierno con la mejora de la eficacia del gasto público no se detuvo en un primer ciclo, sino que el 28 de diciembre de 2021 el Gobierno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, aprobó un nuevo marco plurianual (2022-2026) del proceso de revisión del gasto público que configuraba el segundo ciclo de *spending reviews*. Los estudios del segundo ciclo son los recogidos en la tabla III.IV. siguiente:

Tabla III.IV.

Segundo Ciclo (2022-2026)

II Ciclo *spending reviews*

Gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo
Prestaciones (ingreso mínimo vital y prestación por incapacidad temporal)
Ayuda Oficial al Desarrollo
Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos
(complementario al SpendingReview 2018-2021)
Políticas de empleo
Marco Financiero Plurianual 2014-2020

El Consejo de Ministros identificó las áreas de análisis objeto de evaluación en una primera fase y que quedaron reflejadas en el Plan de Acción remitido por la AIREF¹⁵:

- 1) Los **Instrumentos financieros a disposición del sector público para apoyar los sectores productivos (II)**. La evaluación de estos instrumentos resulta prioritaria en estos momentos y contribuirá a reforzar su papel de apoyo a ciertos sectores clave de la economía española. Esta fase complementará el estudio ya iniciado correspondiente a la tercera fase del primer ciclo.
- 2) El segundo ámbito de la revisión se refiere a el **Gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo**.

¹⁵ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/12/SR/Plan_Accion_FaseI_SR22-26.pdf

Los trabajos correspondientes a esta primera fase del II Ciclo de *spending reviews* han sido publicados por la AIReF¹⁶ el pasado 24 de marzo. A partir de este momento los ministerios destinatarios de las recomendaciones comenzarán a realizar su análisis y valorar la oportunidad de implementación de las mismas. En el apartado siguiente se recoge un resumen de las recomendaciones de ambos estudios las cuales serán objeto de seguimiento en el informe de 2026.

Adicionalmente cabe señalar que el Consejo de Ministros¹⁷ aprobó el dos de abril de 2024 el Acuerdo por el que se formalizó la fase II del proceso de revisión del gasto público 2022-2026.

En concreto, el encargo de la Fase II abarca el análisis del gasto en el área de **Prestaciones, del ingreso mínimo vital y de la prestación por incapacidad temporal**, y en el área de **Ayuda Oficial al Desarrollo**. La AIReF presentó el Plan de Acción al Ministerio de Hacienda¹⁸, donde se detallaban los aspectos metodológicos del análisis, el calendario previsto y el presupuesto necesario. Este plan, revisado y aprobado por el Ministerio de Hacienda, establece que los trabajos de análisis deben completarse en un plazo de 12 meses a partir de enero de 2025, con la entrega del informe definitivo programada para diciembre de 2025.

Con el impulso de iniciativas dirigidas a articular una cultura y un proceso permanente de evaluación del gasto público, como la aprobación del segundo Ciclo de revisión del gasto público para el periodo 2022-2026 o la publicación de informes de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de *spending reviews*, el Gobierno se reafirma en su compromiso de extender progresivamente la cultura de la evaluación continua y sistemática en el sector público, adoptando una posición de liderazgo de la Administración Central dentro del conjunto de las Administraciones Públicas.

¹⁶ <https://www.airef.es/es/noticias/la-airef-publica-los-estudios-sobre-el-mutualismo-administrativo-y-los-instrumentos-financieros-de-la-primera-fase-del-spending-review-2022-2026/>

¹⁷ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2024/refc20240402.aspx>

¹⁸ <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2024/20241217-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx#spendingreview>

II Nuevos spending reviews publicados: Fase I del Ciclo (2022-2026)

Estudio sobre Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR. Instrumentos financieros (II)

Objeto del spending review

Este estudio tiene por objetivo la evaluación de los *instrumentos financieros en el ámbito del reafianzamiento* y del *apoyo al capital riesgo* que han sido reforzados por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El estudio se compone de tres bloques y se fundamenta en cuatro ejes de análisis.

1. **Bloque I** en que se describe el contexto y se definen los objetivos y metodologías aplicadas
2. **Bloque II** en el que se elabora el análisis de evaluación
3. **Bloque III** en el que se describen las propuestas.

El análisis de evaluación del bloque II se estructura en cuatro ejes, mediante los cuales se lleva a cabo.

Eje 1: Análisis de la pertinencia, diseño y marco de gobernanza,

Eje 2: Análisis de la ejecución de los instrumentos,

Eje 3: Análisis de impacto y eficacia y

Eje 4: Análisis de la escalera de financiación.

El análisis de los ejes 1 y 2 se replican para las partes correspondientes al instrumento de reafianzamiento y a los instrumentos de apoyo al capital riesgo, y los ejes 3 y 4 presentan el análisis de forma conjunta para los distintos tipos de instrumentos.

Alcance temporal

En la parte correspondiente al instrumento de reafianzamiento, el alcance temporal del análisis se extiende desde 2007 hasta 2022.

En la parte correspondiente a los instrumentos de apoyo al capital riesgo, el alcance temporal del análisis se extiende desde 2010 hasta 2022.

Propuestas y recomendaciones del spending review

1. Instrumento de reafianzamiento

Propuesta 1: Llevar a cabo un seguimiento del conjunto de apoyos oficiales nacionales y regionales ofrecidos en el ámbito del reafianzamiento

Llevar a cabo un seguimiento del conjunto de apoyos financieros oficiales nacionales y regionales ofrecidos en el ámbito del reafianzamiento para tener un mejor conocimiento de la intensidad del apoyo recibido por una pyme española en función de la región en la que está establecida.

Propuesta 2: Valorar la oportunidad de reforzar los mecanismos que incentivan la figura del coaval

Valorar estrategias para reforzar el incentivo al coaval entre distintas SGR con el objetivo de promover una mayor cooperación entre ellas que redunde en una cobertura más amplia de pymes financiadas.

Propuesta 3: Reducir la complejidad del acuerdo de reafianzamiento

Buscar fórmulas para reducir la creciente complejidad del acuerdo de reafianzamiento resultante de incorporar requerimientos del FEI, para facilitar el acceso de las pymes españolas al sistema público de garantías.

Propuesta 4: Valorar la incorporación al modelo actual de un sistema dual en el que se compartan riesgos con las entidades financieras

Valorar la incorporación al modelo actual de un sistema dual en el que en fases alcistas del ciclo se compartan riesgos con las entidades financieras para lograr un mayor apalancamiento de los recursos públicos.

Propuesta 5: Analizar el efecto de solicitar una garantía sobre el acceso al crédito

Analizar los efectos no deseados de la solicitud de garantías a la pyme para la concesión de avales, con el objeto de identificar y, en su caso, mitigar posibles obstáculos al acceso al crédito.

2. Instrumentos de apoyo al capital riesgo

Propuesta 6: Diseñar una planificación estratégica para el conjunto de la oferta financiera pública de apoyo al capital riesgo

Diseñar una planificación estratégica para el conjunto de la oferta financiera pública de apoyo al capital riesgo para conseguir una mejor coordinación en el diseño de los distintos instrumentos existentes.

Propuesta 7: Crear una plataforma para compartir el flujo de oportunidades de inversión

Crear una plataforma para compartir el deal flow o flujo de oportunidades de inversión para potenciar las sinergias entre instrumentos y optimizar la asignación de recursos financieros públicos en todas las fases del ciclo de la empresa.

Propuesta 8: Vincular el apoyo público vía préstamos participativos a la inversión en capital mediante la previsión de mecanismos de derecho a la participación en el capital

Valorar la incorporación en el apoyo público instrumentado vía préstamo participativo de cláusulas que den derecho a la participación futura en el capital de empresas invertidas, para lograr un mejor retorno del apoyo público y propiciar una continuidad en el acompañamiento.

Propuesta 9: Reconsiderar los requisitos actuales de inversión en empresas nacionales en los instrumentos de fondo de fondos

Reconsiderar los requisitos actuales de inversión en empresas nacionales bajo el modelo de inversión indirecta a través de fondos de fondos, para propiciar un mayor desarrollo del ecosistema de capital riesgo español, en particular en las fases de capital-expansión.

Propuesta 10: Realizar un ajuste gradual de los requisitos de adicionalidad y coinversión

Reducir los porcentajes de inversión pública máxima en función del nivel de desarrollo alcanzado por el segmento apoyado, para focalizar los recursos públicos hacia sectores o segmentos con mayores necesidades de apoyo oficial.

Propuesta 11: Establecer objetivos explícitos de rentabilidad para los distintos instrumentos e incrementar la transparencia en los resultados

Valorar la fijación de objetivos explícitos de rentabilidad para los distintos instrumentos e incrementar la transparencia de los resultados, para alinear intereses con inversores privados y atraer un mayor volumen de inversión.

Propuesta 12: Favorecer la creación de una base de datos completa y uniforme que incorpore microdatos tratables de todos los instrumentos públicos de capital riesgo

Favorecer la creación una base de datos completa y uniforme que incorpore microdatos tratables de todos los instrumentos públicos de capital riesgo para promover la toma de decisiones basada en evidencia.

3. Análisis de impacto y eficacia

Propuesta 13: Profundizar en el estudio de los canales que podrían explicar el mayor riesgo de crédito y el deterioro de la rentabilidad promedio de las empresas como resultado del apoyo del sistema de garantías

Profundizar en el estudio de los canales que podrían explicar el mayor riesgo de crédito y el deterioro de la rentabilidad promedio de las empresas como resultado del apoyo del sistema de garantías, para valorar si pudiera ser necesario realizar ajustes en el diseño del reafianzamiento de CERSA.

Propuesta 14: Profundizar en el estudio de los canales que podrían explicar la menor supervivencia y el incremento en el riesgo de crédito de las empresas apoyadas por ENISA

Profundizar en el estudio de los canales que podrían explicar la menor supervivencia y el incremento en el riesgo de crédito de las empresas apoyadas por ENISA para valorar si pudiera ser necesario realizar ajustes en el diseño del instrumento.

Propuesta 15: Evaluar el impacto de recibir los instrumentos públicos en el medio plazo para las empresas apoyadas en los años posteriores a la covid-19

Evaluar el impacto de recibir los instrumentos públicos en el medio plazo para las empresas apoyadas en los años posteriores a la covid-19, con el fin de obtener evidencia robusta referida al periodo postpandemia.

Propuesta 16: Enriquecer los resultados obtenidos sobre el empleo a través del cruce de datos con la base de vidas laborales de la TGSS

Enriquecer los resultados obtenidos sobre el empleo a través del cruce de datos con la base de vidas laborales de la TGSS, con el fin de profundizar en el conocimiento de los tipos de contrataciones que se están generando gracias al apoyo financiero público.

4. Escalera de financiación

Propuesta 17: Crear un grupo de trabajo que analice periódicamente la evolución de la escalera de financiación

Crear un grupo de trabajo formado por las agencias gestoras de los instrumentos financieros públicos que analice periódicamente la evolución de la escalera de financiación, con el fin de disponer de un conocimiento global y actualizado y proponer acciones que mejoren la complementariedad y eficacia del sistema.

Estudio sobre el Mutualismo administrativo

Objeto del spending review

El objetivo de esta evaluación es analizar la eficacia y eficiencia del gasto derivado de la asistencia sanitaria del mutualismo administrativo.

El informe se estructura en tres bloques. En el primer bloque se describe el objetivo de la evaluación, sus ejes, metodologías y bases de datos; en el segundo se recogen las evidencias encontradas como resultado de la evaluación en cada uno de los ejes, y en el tercero se formulan propuestas a partir de los hallazgos.

El análisis aborda cuatro ejes:

Eje 1. Financiación, cobertura y comparativa internacional

- **Modelo de financiación:** se analizan los ingresos y gastos de las mutualidades, en particular la estructura, flujos y coherencia del sistema.

- **Cobertura y provisión:** se compara la cobertura de los servicios públicos y privados de asistencia sanitaria y se relacionan las listas de espera con la importancia de la población mutualista por comunidades autónomas.

Además, se simula el impacto que tendría una hipotética incorporación al Sistema Nacional de Salud de los mutualistas de opción privada sobre listas de espera y sobre el modelo de financiación autonómica.

- **Comparativa internacional:** se realiza un análisis comparado tomando como referencia los países de nuestro entorno y analizando aquellos países que actualmente disponen de un régimen especial de asistencia sanitaria para sus empleados públicos y algunos ejemplos de países que previamente tenían estos sistemas y los integraron en sus sistemas nacionales de salud.

Eje 2. Caracterización de los mutualistas y de la elección de la modalidad de provisión

- **Características de los mutualistas:** se analiza el perfil de los mutualistas y sus preferencias en cuanto a modalidades de atención.
- **Nuevos mutualistas:** se evalúa el flujo de nuevos usuarios que se incorporan al mutualismo, explorando factores que pueden influir en la elección de su prestador sanitario.
- **Cambios:** se llevan a cabo análisis sobre los mutualistas que han cambiado la modalidad de provisión, analizando patrones y factores que motivan el cambio.

Eje 3. Análisis de la asistencia sanitaria

- **Asistencia hospitalaria:** se desarrolla un análisis detallado de los episodios de hospitalización de los mutualistas de Muface y la distribución de estos entre centros públicos y privados, prestando atención a su nivel de severidad, riesgo de mortalidad y patologías de mayor complejidad.
- **Asistencia ambulatoria:** se estudia de forma comparativa la utilización de los servicios sanitarios ambulatorios, como las consultas externas y pruebas diagnósticas por modalidad de provisión.

Eje 4. Prestación farmacéutica

- **Farmacia hospitalaria de paciente externo:** se analizan las posibles ganancias de eficiencia en aquellos medicamentos con mayor volumen de dispensaciones mediante un análisis diferencial de costes entre precios facturados a las mutualidades y precios efectivos de compra de los servicios públicos de salud.
- **Farmacia ambulatoria:** se estudian las dispensaciones de medicamentos en oficina de farmacia por parte de los mutualistas, atendiendo al uso de genéricos y biosimilares. Se exploran indicadores de calidad de la prescripción, con enfoque en la eficiencia y seguridad en el uso de fármacos.

Alcance temporal

El alcance temporal de la evaluación comprende el periodo 2016-2023. Si bien algunos de los análisis se han visto limitados por la disponibilidad de información y, por lo tanto, el alcance se ha visto reducido para esos análisis particulares, y se indica tal circunstancia en los epígrafes correspondientes.

El gasto público que realizaron las mutualidades ascendió a 2.810 millones de euros en 2023. En esta cuantía están incluidos todos los gastos y prestaciones del mutualismo, tanto de asistencia sanitaria como prestaciones económicas.

Los análisis se han replicado para las tres mutualidades siempre que ha sido posible. Tal como muestra el cuadro 3, todos los análisis de los ejes 1, 2 y 4 han podido realizarse para las tres mutualidades. Sin embargo, para los del eje 3, que requería la fusión de los microdatos de las mutualidades con las hospitalizaciones del Ministerio de Sanidad y disponer de las frecuencias de la atención ambulatoria, no ha sido posible disponer de la información para los casos de Isfas y Mugeju.

Propuestas y recomendaciones del *spending review*

1. Ejes 1 y 2: Financiación, cobertura y elección de los mutualistas

Propuesta 1: Establecimiento del derecho de adscripción voluntaria al mutualismo administrativo

Se propone transitar hacia un régimen de adscripción voluntaria al mutualismo administrativo. Esta reforma permitiría racionalizar el sistema y generar ahorros tanto para el funcionario como para las arcas públicas al eliminar las aportaciones de aquellos que opten por abandonar el sistema mutualista.

Propuesta 2: Progresiva incorporación de los nuevos mutualistas al Sistema Nacional de Salud. Se aconseja la no incorporación inmediata del conjunto de mutualistas al Sistema Nacional de Salud y condicionar esta paulatina integración al refuerzo paralelo de las capacidades del sistema público y en especial a una mejora en la situación de las listas de espera

Valorar la progresiva incorporación de los nuevos mutualistas al Sistema Nacional de Salud, fundamentada en la ineficiencia que supone para los modelos de aseguramiento de salud de riesgo compartido la segregación de un subconjunto de la población, las dificultades que genera para la gestión integral de la salud pública y la preferencia revelada en los últimos años por la modalidad pública de los nuevos mutualistas. Sin embargo, el análisis realizado por la AIReF –que contempla la situación de las listas de espera, un conjunto de simulaciones, y los resultados de los estudios sobre recursos humanos sanitarios que la institución está realizando para diferentes comunidades autónomas– aconsejan la no incorporación inmediata del conjunto de mutualistas al Sistema Nacional de Salud y condicionar esta paulatina integración al refuerzo paralelo de las capacidades del sistema público y en especial a una mejora en la situación de las listas de espera.

2. Eje 3: Asistencia sanitaria

Propuesta 3: Refuerzo por parte de las mutualidades de sus sistemas de información sanitaria para la evaluación integral de la calidad asistencial proporcionada por las aseguradoras concertadas, con especial atención a casos de alta complejidad

Revisar y avanzar en la implementación en las mutualidades de sistemas de evaluación integral de la calidad asistencial con la información proporcionada por las aseguradoras, basado en una metodología que combine análisis de casos e indicadores cuantitativos y cualitativos, con especial atención a las patologías de elevada complejidad y riesgo.

Propuesta 4: Evaluación por parte de las mutualidades de la adecuación clínica de la frecuentación asistencial y establecimiento de mecanismos de gestión de la demanda

Evaluación por parte de las mutualidades de la adecuación clínica del volumen de actividad asistencial y desarrollo de mecanismos de gestión de la demanda basados en la evidencia.

Propuesta 5: Continuar impulsando la historia clínica digital en el ámbito del mutualismo administrativo para la mejora de la continuidad asistencial y la evaluación de resultados en salud

Impulsar, mediante su inclusión en los conciertos con aseguradoras, la implementación de un sistema de historia clínica digital que garantice el registro sistemático y la interoperabilidad de la información clínica entre proveedores sanitarios del mutualismo.

Propuesta 6: Fortalecimiento de los sistemas de información sanitaria y establecimiento de mecanismos de coordinación e integración de datos con el Sistema Nacional de Salud

Se propone desarrollar una estrategia integral que mejore la disponibilidad de información sanitaria de las mutualidades y establezca mecanismos de coordinación e interoperabilidad con el Sistema Nacional de Salud que permitan el desarrollo de estrategias conjuntas de salud pública y la capacidad de respuesta ante desafíos sanitarios colectivos.

3. Eje 4: Prestación farmacéutica

Propuesta 7: Optimización de los mecanismos de adquisición de medicamentos hospitalarios a paciente externo para mutualistas alineándolos con los precios efectivos del Sistema Nacional de Salud

Desarrollar un nuevo marco que permita a las mutualidades beneficiarse de las condiciones ventajosas de precio de medicamentos hospitalarios a paciente externo que obtienen los servicios de salud de las comunidades autónomas, dado que actualmente los centros privados facturan a mayores precios.

Propuesta 8: Implementación de un programa integral para el fomento del uso de medicamentos genéricos y biosimilares

Se propone establecer en los conciertos con las aseguradoras objetivos específicos e incentivos para incrementar el uso de genéricos y biosimilares en la modalidad privada del mutualismo que permitiría mejorar la eficiencia del sistema sin afectar a la calidad asistencial.

Propuesta 9: Aceleración de la implantación de la receta electrónica y desarrollo de herramientas digitales para la optimización de la prescripción farmacéutica

Se propone acelerar la implantación de la receta electrónica en el mutualismo administrativo mediante un plan estratégico que incluya la implementación de sistemas de ayuda a la prescripción y herramientas de soporte clínico, que permitiría mejorar la calidad de la prescripción y promover el uso racional del medicamento.

IV. SEGUIMIENTO DE
RECOMENDACIONES 2025:
Principio de cumplir o explicar

IV. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

Principio de cumplir o explicar

En este apartado se desarrollan, para cada *spending review*, los elementos que fundamentan el **principio de cumplir o explicar**, en particular:

- a. Elementos que se refieren al fondo que sustenta este principio en el ámbito de los procesos de revisión del gasto público:
 - Un resumen del contenido de cada estudio, en el que se asienta cada una de las propuestas formuladas por la AIReF,
 - Un detalle para cada propuesta, de las respuestas remitidas por los centros gestores responsables del gasto;
- b. Elementos referidos a la forma de presentar la información: la transparencia adquiere especial relevancia en toda actuación que tenga voluntad de rendir información al público. En particular, la implementación de este principio requiere que la información sea presentada y ordenada de una forma sistemática, a fin de que esta sea comprensible, transparente y clara.

En coherencia con dichos elementos fundamentales, cada *spending review* se desarrolla en cuatro apartados:

- I. **Ámbito del *spending review***
- II. **Resumen del contenido del *spending review***
- III. **Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones**
- IV. **Gráfico cuantitativo del seguimiento**

En estos apartados se presenta tanto el gasto que ha sido objeto de análisis, como las principales conclusiones, hallazgos, propuestas, recomendaciones o medidas que la AIReF ha ido reflejando en sus *spending reviews*, junto con las respuestas recibidas de los ministerios¹.

¹ Con el propósito de dar consistencia al presente informe, es preciso señalar que todo contenido cuyo objeto es resumir lo reflejado en los estudios de la AIReF, ha sido extraído textualmente del mismo, a fin de mostrar fielmente la realidad y literalidad de los análisis, reflexiones, deducciones y razonamientos recogidos en sus evaluaciones. Por otra parte, con objeto de facilitar la lectura de este informe, las conclusiones de la AIReF y las repuestas de los Ministerios a las propuestas, se han destacado con un color de texto diferente (amarillo y azul, respectivamente).

Como ya se indicado en el apartado "Alcance" del informe, los *spending reviews* objeto de seguimiento en 2025 pertenecen en su totalidad al I Ciclo 2018-2020, y son los siguientes:

Fase I:

1. Proyecto de evaluación 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones
2. Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica
3. Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo
4. Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria
5. Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos

Fase II:

1. Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS
2. Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación
3. Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte

Fase III:

1. Proyecto de evaluación 1: Gestión de residuos municipales
2. Proyecto de evaluación 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española

IV.I. Fase I: Proyecto de evaluación 1: Estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones

El *spending review* sobre la estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones queda integrado en el Plan de Acción de la Fase I de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 1 de agosto de 2017¹. El estudio se presentó el 3 de junio de 2019².

IV.I.I. Ámbito del *spending review*

El primer estudio del *spending review* llevado a cabo en España por la AIReF se ha centrado en la evaluación de la estrategia y el procedimiento de las subvenciones públicas, sirviendo de marco de referencia para los otros seis estudios de la primera fase en los que se analizan en detalle determinadas políticas de gasto.

La revisión del gasto público en subvenciones de la Fase I del *spending review* encargado a la AIReF, se ha realizado atendiendo a un concepto amplio de subvención. La AIReF ha optado por una definición amplia de acuerdo con el criterio central de salida de fondos públicos sin contraprestación directa. Esta delimitación del ámbito de evaluación del estudio implicó analizar gastos con impacto significativo en las cuentas públicas, a pesar de no estar incluidos en el ámbito de aplicación estricta de la Ley General de Subvenciones³ (LGS) y no tener la calificación de subvención a efectos de la elaboración de las cuentas nacionales.

¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

² <https://www.airef.es/es/estudio-1-estrategia-y-procedimiento-en-la-concesion-de-subvenciones/>

³ Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En cuanto al volumen de gasto total en subvenciones públicas en España, la AIReF señala que actualmente no es posible determinar una cuantía cierta, debido a que no hay una única fuente a la que acudir, ni tampoco existe un concepto único de subvención. El estudio hace una presentación conceptual para el cálculo del volumen de gasto en subvenciones, señalando que varía según la definición de subvención. Dependiendo de cuál sea la fuente utilizada hace referencia a tres perspectivas:

- a) Desde una perspectiva económica, el Manual de Contabilidad Nacional “European System of Accounts” (ESA) 2010, considera subvención a los pagos corrientes sin contrapartida que efectúan los gobiernos o instituciones de la UE a los productores residentes, pudiendo diferenciarse las subvenciones a los productores de las dirigidas a los productos. En términos de contabilidad nacional las subvenciones alcanzaron 12.000 millones de euros en 2010.
- b) Desde una perspectiva jurídica, la LGS define la subvención como toda disposición dineraria realizada por las administraciones públicas a favor de personas públicas o privadas que cumpla con unos criterios concretos:
 - Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios,
 - Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido,
 - Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.

Este concepto legal excluye un número de supuestos que lo convierten en más restrictivo que el tenido en cuenta por el sistema ESA2010. Como ejemplo se indican las subvenciones que cubren el déficit de tarifa eléctrica o las bonificaciones de fomento al empleo, que se consideran subvención a efectos de contabilidad nacional pero no a efectos de la LGS.

- c) En el ámbito presupuestario tampoco existe una equivalencia ni con la perspectiva jurídica ni con la económica. Los PGE no recogen partidas específicas de subvenciones, éstas se diseminan en los artículos y conceptos de los Capítulos IV y VII bajo la denominación “transferencias corrientes” y “transferencias de capital”, respectivamente. No obstante, las subvenciones nominativas deben aparecer identificadas por destinatario individualizado. En la aproximación que se hace para los PGE 2017 el importe se cifra en 4.500 millones de euros.

La aproximación del estudio, realizada al volumen de subvenciones a través de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) cifra las concesiones en 14.300 millones de euros en 2017. Esta cifra corresponde a convocatorias registradas en ese ejercicio que fueron concedidas en 2017 o 2018. Por subsectores, destacan las CCAA con un importe de concesiones de 9.700 millones. Este importe se indica muy superior a la concesión de subvenciones realizada por la AGE que no llega a 3.000 millones, y la de CCLL, que asciende a 1.600 millones. No obstante, el estudio señala que los datos de la BDNS están sujetos a ciertas limitaciones.

En este estudio se presentan los resultados del primero de los proyectos de la ya citada Fase I del *spending review*, que se ha centrado en la revisión de la estrategia y procedimientos de subvenciones, de acuerdo con el ámbito definido por la LGS.

La LGS constituye el marco normativo procedimental y regula cuestiones clave de la evaluación como los Planes Estratégicos de Subvenciones o la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Las respuestas al cuestionario fueron remitidas por el Ministerio de Hacienda (MINHAC).

IV.I. II. Resumen del contenido del *spending review*

A continuación, se presenta un resumen del contenido del *spending review* y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MINHAC.

El documento de la AIREF se estructura en dos apartados, uno con las conclusiones y hallazgos de la evaluación y otro con las medidas propuestas. Estos apartados se dividen, a su vez, en tres subapartados que analizan los tres ejes en los que se ha centrado el estudio, cada uno de los cuales persigue unos objetivos definidos. Los tres ejes son: **planificación estratégica**, **mecanismos de coordinación** y **análisis de procedimiento**.

Gráfico IV.I.II.

Ejes del *spending review*



I. Planificación estratégica

El objetivo de esta evaluación es determinar si existe una planificación estratégica de las subvenciones lo que, en caso afirmativo, contribuiría a mejorar el análisis de impacto de las políticas públicas y, por tanto, a mejorar el proceso de toma decisiones. Para ello se analizaron los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) y su vinculación y coherencia con la programación presupuestaria y con los planes sectoriales.

La AIReF concluye que es difícil evaluar los resultados de los PES por su falta de recorrido puesto que, a pesar de estar regulados en la LGS de 2003, no se empezaron a elaborar hasta varios años después en el ámbito de las administraciones territoriales, y hasta 2017 en la Administración Central. Con carácter general, el estudio detecta una falta de vinculación entre políticas públicas, planes sectoriales, programación presupuestaria y planificación estratégica de subvenciones. De manera más específica, cabe destacar los siguientes hallazgos y conclusiones:

Heterogeneidad en los Planes Estratégicos de Subvenciones

La AIReF señala que, aunque los PES se realizan en cumplimiento de la normativa general aplicable (artículo 8 de la LGS), no se ha desarrollado una regulación específica común de su contenido mínimo y del procedimiento de elaboración, ejecución y evaluación, más allá de la regulación somera de los artículos 10 y siguientes del RGS⁴ para el sector público estatal. A nivel de la AGE ningún Ministerio ha desarrollado normas internas de elaboración, mientras que entre las comunidades autónomas y entidades locales sí aparecen referencias normativas que regulan la elaboración y contenido de los PES.

Asimismo, el periodo de duración y aplicación de los PES es heterogéneo, tanto entre niveles de administración como dentro del mismo nivel de administración. Entre comunidades autónomas la duración oscila entre dos y tres años, tanto a nivel de comunidad como de consejerías de una misma comunidad autónoma. También en el caso de corporaciones locales, que presentan PES anuales, bianuales y trienales. Sin embargo, en la AGE ha habido homogeneidad en el periodo de duración y aplicación entre todos los ministerios que han realizado al menos un PES.

⁴ Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Tampoco todos los PES cumplen la normativa en materia de publicidad, a pesar de que el artículo 6.2 de la Ley de Transparencia⁵ obliga a ello. La publicación es dispar, en diarios oficiales, en portales de transparencia o en el portal de los distintos ministerios o CCAA.

Las **conclusiones** del estudio son las siguientes:

El valor de los PES como herramienta de planificación estratégica es casi nulo. Esto es debido a que los PES se configuran como una simple compilación de las líneas de subvención existentes, con carencias tanto en su procedimiento de elaboración como en su contenido.

La no existencia de una regulación o metodología detallada para su elaboración, se traduce en una heterogeneidad tanto en su estructura como en su contenido, vigencia y alcance temporal, lo que se produce también dentro de cada nivel de administración.

Adicionalmente, el estudio señala que no existen responsables claramente definidos para la elaboración de la planificación estratégica, lo que resulta en falta de liderazgo y responsabilidad en el diseño e implementación como instrumento al servicio de las políticas públicas.

Carencia generalizada de sistemas de seguimiento y evaluación ex post

La evaluación, seguimiento y fiscalización de los PES conforme a la LGS se reparte entre el propio órgano gestor o departamento ministerial (artículos 14 y 15 del RGS) y la IGAE (disposición adicional 17ª LGS) y debe documentarse en sendos informes de seguimiento y de evaluación. Sin embargo, no existen normas de evaluación ni contenido mínimo de los informes de evaluación de los PES.

Tampoco todas las administraciones públicas realizan el seguimiento y evaluación de los PES. La mayor parte de los ministerios no realizan informes de seguimiento ni actualizaciones de los PES. A nivel de comunidades autónomas se observa un esfuerzo mayor en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos fijados en los PES, lo que podría deberse a que tienen mayor experiencia en su elaboración. Además, algunas CCAA sí realizan informes de seguimiento.

⁵ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El estudio **concluye** lo siguiente:

La definición de indicadores observada en los PES es claramente deficitaria según el estudio. En la mayoría de las ocasiones estos se limitan a indicadores de ejecución presupuestaria o de procedimiento, pero no se incluyen indicadores que permitan medir la consecución de objetivos, probablemente porque tampoco aparecen definidos con claridad sino en términos muy imprecisos.

Vinculación entre planes sectoriales, programas presupuestarios y PES en la Administración General del Estado

El estudio presenta un análisis de los Planes Estratégicos de Subvenciones⁶ y los pone en relación con los planes y programas sectoriales y los programas presupuestarios. De un total de 441 planes y programas sectoriales localizados, se seleccionaron 61, en los que su periodo de vigencia fuera igual o similar al de los PES respectivos. La metodología utilizada establece un sistema porcentual de relación de tres tipos: *relación positiva*, *relación negativa* y *relación por determinar*.

- a) Una *relación positiva* se establece cuando se aprecia coherencia entre los objetivos del PES y del programa sectorial.
- b) Una *relación negativa*, indica que no existe dicha alineación.
- c) Una *relación por determinar* indica que no se puede establecer fielmente si existe o no esa coherencia.

Se presentan las siguientes **conclusiones**:

La planificación estratégica de subvenciones se realiza según la estructura orgánica y no según las políticas públicas, lo que conlleva disfunciones. Esto lleva en ocasiones a un solapamiento de objetivos e indicadores.

⁶ La LGS establece su obligatoriedad: Capítulo II: Disposiciones comunes a las subvenciones públicas Artículo 8. Principios generales.

1. Los órganos de las Administraciones públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
2. Cuando los objetivos que se pretenden conseguir afecten al mercado, su orientación debe dirigirse a corregir fallos claramente identificados y sus efectos deben ser mínimamente distorsionadores.

Los PES no están alineados con los planes sectoriales que definen las políticas públicas, en la medida en que no guardan una coherencia interna, y también existe una vinculación limitada entre los PES y los programas presupuestarios del Estado. Hay cierta falta de coherencia con los objetivos que se traslada a su vez a los indicadores.

La falta de vinculación con las políticas de gasto definidas en el ámbito presupuestario, unida a la falta de escenarios presupuestarios a medio plazo y la falta de alineación de la planificación sectorial y la estratégica de las subvenciones, impide por un lado la trazabilidad de las políticas públicas entre los distintos niveles de planificación: sectorial, estratégica y presupuestaria, y por otro dificulta la visibilidad de posibles interferencias o solapamientos entre políticas.

II. Mecanismos de coordinación interadministrativa

Este eje aborda el análisis de los mecanismos de coordinación interadministrativa, existentes en la gestión de subvenciones, valorando su eficacia a la hora de cumplir sus funciones de coordinación, y su relevancia respecto a la definición de políticas públicas.

El objetivo de este análisis es proponer mejoras en las estructuras y normas de coordinación, orientadas a evitar solapamientos y duplicidades. Se analizaron las conferencias sectoriales y otros mecanismos de coordinación y se realizó un mapa del dinero de las líneas de subvenciones dirigidas a empresas y las destinadas a vivienda, sectores ambos no incluidos en otros bloques del análisis del gasto público.

Se resume a continuación de forma sucinta el análisis y los hallazgos y conclusiones recogidos en el estudio sobre este eje.

Marco regulatorio de cooperación interadministrativa

Las administraciones públicas pueden establecer y conceder subvenciones en la medida en que tengan competencias sobre el sector o materia subvencionada. Existe reiterada jurisprudencia constitucional sobre esta materia, en la que además se señala que es necesario encuadrar competencialmente las subvenciones dentro del respeto al ámbito material de competencias de cada nivel de administración, conforme a la distribución competencial de nuestro régimen jurídico (Constitución y Estatutos de autonomía, entre otras normas).

Partiendo de lo anterior, y de acuerdo con la estructura territorial de nuestro país, las técnicas de cooperación y colaboración deben presidir el ejercicio de las respectivas competencias. La Ley del Régimen Jurídico del Sector Público⁷ regula en su título III las técnicas orgánicas de cooperación en las relaciones interadministrativas, señalando como tales la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales, las comisiones bilaterales de cooperación y las comisiones territoriales de coordinación.

Análisis de las conferencias sectoriales como instrumento para el reparto de subvenciones

Las conferencias sectoriales están configuradas como instrumentos útiles para coordinar la regulación básica de las grandes líneas de subvenciones estatales que afectan a competencias autonómicas. Entre las funciones que tienen asignadas se encuentran la de ser informados sobre los anteproyectos de leyes o reglamentos con impacto en el sector, establecer planes específicos de cooperación entre comunidades autónomas, intercambiar información sobre actuaciones de las diferentes administraciones públicas, y fijar los criterios objetivos que sirvan a la distribución territorial de los créditos presupuestarios.

En el estudio se han identificado 44 conferencias sectoriales, de las cuales 10 han sido analizadas en profundidad. Las conclusiones más señaladas de este análisis son las siguientes:

En la práctica las conferencias sectoriales no se utilizan como órgano de referencia sectorial, ni participan en el diseño de las políticas públicas de su sector, de cuya actividad no tienen una visión integral. En las respectivas actas, no hay referencia a los planes estratégicos de subvenciones correspondientes a los ministerios potencialmente vinculados al ámbito de la conferencia.

Existe un importante número de conferencias sectoriales sin actividad, y aquellas que están activas se reúnen una o dos veces al año.

Aunque formalmente las CCAA tienen capacidad para proponer el orden del día en las reuniones, en la práctica no la ejercen. La administración territorial tiene un papel secundario en proponer los temas a tratar y en general el desarrollo de la conferencia. La iniciativa corresponde a la AGE: el ministro competente por razón de la materia es su

⁷ Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público

presidente y el encargado de convocar las reuniones. Este mayor peso de la AGE no favorece el rol de la conferencia sectorial como foro de coordinación horizontal entre CCAA. Por su parte, en cuanto a la participación de las EELL, el estudio señala que es muy limitada.

En las reuniones predomina el carácter político frente al debate técnico. Hay poca asistencia de especialistas en el ámbito sectorial correspondiente.

Se detectan diferencias importantes entre unas conferencias y otras. Los procedimientos de funcionamiento no son homogéneos, cada conferencia funciona de acuerdo con un reglamento interno.

Las conferencias en las que se reparten fondos carecen en su mayoría de criterios objetivos, públicos y revisables de asignación. En las reuniones que se celebran para repartir fondos no se discuten los criterios respecto a los cuales se territorializan los fondos. De las 10 conferencias sectoriales analizadas solo en la de Comercio Interior, la de Empleo y Asuntos Laborales y la del Plan Nacional de Drogas se han podido identificar los criterios de reparto. La mayor parte de las reuniones se configura como un trámite administrativo previo a recibir los fondos sin un verdadero debate sobre los criterios relevantes de reparto y los objetivos alcanzados en ejercicios anteriores.

El ámbito de acción de la conferencia sectorial presenta cierta tendencia al abuso de la bilateralidad en la cooperación, lo que hace que no se maximicen los mecanismos multilaterales que a priori deberían ser más eficaces en la planificación estratégica.

Casos específicos estudiados

Con carácter específico, el estudio presenta el análisis de dos casos: *la conferencia sectorial de Vivienda, Urbanismo y Suelo*; y *las subvenciones a empresas sin conferencia sectorial*. En relación a la primera se detallan los siguientes hallazgos:

- El Plan Estatal de Vivienda es resultado de un proceso participativo en el que intervienen las comunidades autónomas de forma bilateral sin ser sometido a discusión conjunta en la conferencia sectorial.
- Respecto a los criterios de distribución territorial de los fondos anualmente se desconocen y permanecen fijos desde 1992, a pesar de la diferente evolución por CCAA de población y otras variables relacionadas con esta política pública.

- Hay una falta de debate sobre otros aspectos de la política de vivienda, más allá del reparto de fondos.

El segundo caso específico presentado es el análisis de las ayudas a empresas, aunque no haya una conferencia sectorial específica que tenga asignadas competencias en la materia.

Los principales **hallazgos** son:

- Para este tipo de ayudas no hay una coordinación entre los diferentes agentes que conceden ayudas, unas entidades desconocen lo que realizan otras dentro de la misma línea.
- De acuerdo con la BDNS las empresas recibieron 2.620 millones de euros en subvenciones en 2017. La información ofrecida refleja que el 47 por ciento del importe de las subvenciones a empresas se concentran en sociedades limitadas correspondiendo el 34 por ciento a sociedades anónimas.
- El calendario de convocatorias es creciente a lo largo del año. Se detecta una concentración de convocatorias en los meses de octubre y diciembre que registran el 41 por ciento de las realizadas en todo el año. Diciembre en particular concentra el 32 por ciento de la financiación.

III. Análisis de los procedimientos

En este eje se hace un diagnóstico de los procedimientos y sistemas para la gestión, control y evaluación de las subvenciones, en cuanto a si son adecuados o presentan deficiencias de especial relevancia. El objetivo final, señala el estudio, es proponer mejoras que favorezcan la gestión y evaluación de las subvenciones en términos de eficiencia de los procedimientos, adecuación normativa, transparencia y control. Para ello se analizó el procedimiento de gestión, control y evaluación de subvenciones públicas teniendo en cuenta las actuaciones de control realizadas por el órgano gestor, la IGAE y el Tribunal de Cuentas, y las conclusiones que arroja la explotación de la BDNS.

El estudio señala que las fuentes principales de información en las que se fundamentan los hallazgos en este ámbito, proceden del análisis crítico de la normativa general reguladora de las subvenciones (LGS, RGS y equivalente autonómico), de los

pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes, de los informes y reuniones con la IGAE, de los informes del Tribunal de Cuentas y de los órganos de control externo (OCEX) y del análisis empírico de la BDNS.

Marco normativo desactualizado y de alcance limitado

Mientras que la normativa de contratación pública y tributaria que inspiró parte de la regulación de la LGS, ha sido amplia y recientemente reformada, la LGS no ha adaptado su contenido a aquellas. Tampoco está alineada con las recientes reformas de las leyes que regulan el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público.

Esta falta de concordancia es lo que señala la AIReF que es especialmente relevante en cuestiones procedimentales como la excesiva burocratización del procedimiento, ausencia de plazo para actuaciones del órgano gestor, incumplimiento de los plazos máximos para iniciar los procedimientos de reintegro, dificultad de derivar los reintegros a los responsables, y sucesores, o las deficiencias en el régimen sancionador.

La LGS optó en su momento por un concepto estricto de subvención pública referido a una entrega gratuita de fondos públicos afectada al cumplimiento de un fin o finalidad pública. Sin embargo, la promoción de los sujetos públicos que sirve a los mismos efectos de estímulo que una subvención, adopta otros formatos y denominaciones que carecen de adecuada regulación, como los préstamos reembolsables, o anticipos reintegrables que, aun en la práctica, por sus condiciones y requisitos (tipos de interés mínimo, periodos de carencia excesivos y posibilidad de reintegros parciales a largo plazo), actúan como verdaderas subvenciones públicas.

Existe, según el estudio, excesiva discrecionalidad y flexibilidad en su concesión, distribuida en muchas ocasiones a través de agencias, institutos y otras estructuras de desarrollo regional que no resulta justificada en comparación con el régimen más riguroso de las subvenciones públicas. Esta insuficiente regulación complica el seguimiento y el reintegro o reembolso de estas ayudas públicas.

En la LGS no se contienen menciones ni a las conferencias sectoriales ni a otras formas de colaboración interadministrativa relevantes en este ámbito. Tampoco contiene una remisión al régimen de subvenciones gestionadas recogido en el artículo 86 de la Ley General Presupuestaria⁸ y en consecuencia no existe un adecuado seguimiento y

⁸ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

evaluación de cumplimiento de las líneas de subvenciones estatales que ejecutan otros niveles de administración. La LGS no ha recogido los criterios básicos fijados por la jurisprudencia constitucional con relación al reparto de poder subvencional a los efectos de señalar mínimamente la distribución de las competencias de regulación, ejecución y control de subvenciones públicas según el nivel competencial de las administraciones implicadas.

Desde la perspectiva de los sujetos públicos que pueden conceder subvenciones, si bien la LGS ha conseguido reforzar el régimen jurídico aplicable a las concedidas por fundaciones públicas, no existen previsiones similares para las concedidas por empresas públicas ni por ciertas entidades como agencias e institutos que funcionan con un amplio margen de discrecionalidad en la concesión de subvenciones públicas por delegación o encomienda de una administración pública.

El estudio **concluye** que el ámbito subjetivo de aplicación de la LGS es confuso e incompleto, tanto desde el punto de vista territorial como de los sujetos que pueden conceder subvenciones.

Ausencia de desarrollo de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones

El artículo 8 de la LGS enuncia los principios de planificación estratégica, publicidad, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia y eficiencia, a los que solo se alude de manera aislada en otros preceptos de la ley.

La AIReF señala que la LGS no desarrolla dichos principios y echa en falta la mención de otros principios igualmente relevantes en el ámbito subvencional como la colaboración y coordinación administrativa, complementariedad y cofinanciación de las actividades subvencionadas o la importancia de la evaluación y rendición de cuentas a la sociedad del coste y los resultados alcanzados con las líneas de subvenciones.

Falta de transparencia y visibilidad de muchas subvenciones de concesión directa

La LGS contempla tres supuestos de concesión directa: las de origen legal, las previstas nominativamente en una norma presupuestaria, y las de carácter excepcional.

Según el estudio, la regulación de estas subvenciones es insuficiente: las nominativas se encuentran en las leyes presupuestarias sin una adecuada justificación de su fundamento, cuantía y compromisos que implican para sus beneficiarios. Tampoco existe transparencia y visibilidad adecuada respecto de las concedidas por la vía excepcional,

amparadas usualmente en convenios. La regulación de su cuantificación económica y de las obligaciones y compromisos de ejecución y resultados que asumen sus beneficiarios es insuficiente en ambos casos.

Excesiva carga administrativa

El análisis cualitativo que realiza el estudio señala que las entidades beneficiarias que tienen acceso a un elevado volumen de subvenciones estiman entre un 5 por ciento y un 10 por ciento de las cantidades recibidas para gastos de gestión.

Aunque en los últimos años se han adoptado diversas iniciativas nacionales e internacionales tendentes a fomentar la simplificación administrativa, la tramitación de subvenciones públicas en sus diversas fases presenta importantes trabas burocráticas.

Muchas líneas de subvenciones se instrumentan a través de documentación física, en soporte papel, compleja y prolija que dificulta una gestión ágil del proceso.

El estudio concluye que existen limitaciones en la gestión informatizada de los procedimientos de concesión comprobación y reintegro.

Deficiencias en los procedimientos de concesión, justificación y control, reintegro y sancionador

El estudio presenta un análisis temporal con la perspectiva de las convocatorias de 2017 y de las concesiones realizadas en 2017 y 2018.

Como **conclusión** la AIReF señala que con frecuencia las convocatorias dependen de la formalización de convenios de colaboración con el Estado, cuando se trata de líneas de subvenciones financiadas por este, lo que provoca retrasos significativos. Otras veces simplemente se aprueban a finales de año y con escaso tiempo para la presentación de solicitudes, lo que dificulta la gestión y la concurrencia.

Por otro lado, en relación a la justificación, el estudio señala que la comprobación que se practica no tiene previsto un plazo temporal sobre el procedimiento de reintegro, que debe iniciarse de conformidad con el criterio del interventor, en ocasiones no se resuelve en plazo, provocando la caducidad y perjudicando la interrupción del cómputo de la prescripción para exigir el reintegro. Además, se indica que apenas se incoan expedientes sancionadores, cuya vinculación con el procedimiento de reintegro está mal articulada desde una perspectiva temporal y se aprecian deficiencias de regulación como la tipificación de infracciones, la delimitación de responsables y sucesores, que dificultan su tramitación.

La Base de Datos Nacional de Subvenciones presenta debilidades relevantes

Por último, el análisis realizado en el estudio de la BDNS señala que, según datos de la IGAE a 31 de diciembre de 2018, vuelcan información al sistema todos los departamentos ministeriales, todas las CCAA, salvo el País Vasco, todas las diputaciones provinciales, cabildos insulares y consejos insulares, salvo el de Menorca, y 1.341 ayuntamientos, que suponen el 73 por ciento de la población total nacional.

En relación a este apartado el estudio **concluye** que:

Supone un avance en su consolidación la aprobación en Consejo de Ministros del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas.

No obstante, se plantean también debilidades. Indica el estudio que se produce una falta de uniformidad en los datos que recoge, por ejemplo, en el caso de las concesiones hay un número importante de administraciones que carga datos sobre las convocatorias, pero no sobre las concesiones. Se pone el ejemplo de la ausencia de datos sobre concesiones de becas. Según la AIReF los criterios para incluir datos en la BDNS no se aplican de manera uniforme, lo que sesga cualquier análisis que se realice. Se señala que algunas CCAA incluyen en la base de datos la financiación a las universidades, mientras que otras CCAA no lo hacen. Algo parecido sucede, según el estudio, en los programas de rentas mínimas.

IV.I.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a la *Estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones*, recogía 25⁹ propuestas y actuaciones realizadas por la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 16 propuestas han sido implementadas y 3 han sido rechazadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 6 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas del MINHAC, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

En el presente estudio, con anterioridad a proceder al desarrollo de las propuestas, es preciso hacer referencia a las indicaciones previas realizadas en relación a las mismas en el capítulo 4 del documento “*Hoja de ruta para la implementación de las principales propuestas*”.

De acuerdo con dicho capítulo, las propuestas de la AIReF en este proyecto parten de una visión global e integradora de los problemas detectados y se encuentran por lo tanto interrelacionadas entre ellas. Se trata de propuestas ambiciosas por definición cuya implementación no está exenta de dificultades. Mientras algunas propuestas son de aplicación inmediata, otras requieren un proceso largo. Como ejemplo de ello se refiere el estudio a las propuestas de protocolización sobre cómo desarrollar un buen plan estratégico, las medidas para incrementar el perfil técnico y la eficiencia de las conferencias sectoriales o la mejora de la transparencia y capacidades de evaluación que permitiría la BDNS.

Para una mayor sistematización, las propuestas y respuestas se han ordenado de acuerdo con la estructura del *spending review*, divididas en los **tres ejes** en los que se articula el estudio: **Planificación estratégica**, **Mecanismos de cooperación interadministrativa** y **Análisis de procedimientos**.

⁹ Es preciso señalar que, en el informe de seguimiento de 2022 se cuantificaron en 9 propuestas “en proceso”. No obstante, en 2023 las 18 actuaciones en las que se desagregaban 2 propuestas de este estudio han sido respondidas de forma individualizada por parte de la IGAE, y su categorización diferenciada ha aconsejado dicha desagregación. Por esta razón la cuantificación se sitúa en 25.

I. Eje 1: Planificación estratégica

Tras haber expuesto los principales hallazgos y conclusiones del *spending review* en el apartado anterior, en el presente apartado se recogen las propuestas que formuló la AIReF y las respuestas del Ministerio de Hacienda a las mismas.

1. Propuesta: Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria a tres niveles de planificación: *Nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria vinculado a las políticas públicas. En este marco se propicia una completa alineación y coherencia entre los planes estratégicos sectoriales, los programas presupuestarios y la articulación de líneas de subvenciones reflejada en planes operativos.*

Respuesta: Propuesta implementada.

La “*Guía General para la elaboración, seguimiento, control, evaluación y publicidad de los planes estratégicos de subvenciones*” elaborada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)¹⁰, es el eje fundamental para orientar la confección de los Planes estratégicos.

Así, en lo referente a la citada “*Guía General*” elaborada por la IGAE puede definirse como “[...] *el eje fundamental destinado para orientar la confección de los Planes estratégicos, impulsando una estructura y unos criterios comunes, incluyendo algunas orientaciones para facilitar el proceso de planificación y la utilización de la terminología más comúnmente aceptada.*”, “*siendo un documento de referencia que puede facilitar la normalización de los planes publicados y permitir así una mejor comprensión a cuantos accedan a su contenido, recopilando las mejores prácticas advertidas hasta la fecha*”. La citada guía ya se remitió a sus destinatarios, a los Departamentos ministeriales.

Dado que ya tuvo lugar la medida disponible para tratar de propiciar los fines con que se definió el objetivo propuesto (señalado más arriba), es decir, la aprobación de la citada Guía General se entiende que la propuesta se encuentra implementada. No se prevé la modificación de la Guía, por el momento.

¹⁰ Acceso a la Guía: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/PES%20-%20GU%C3%8DA%20GENERAL%20201920528.pdf>

2. Propuesta: Fomento activo de una cultura de evaluación de políticas públicas. *Para el desarrollo de políticas públicas basadas en la evidencia. La cultura de evaluación debe concretarse en un sistema integral que abarque todas las fases: el diseño, la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas. Es esencial que desde el inicio estén bien definidos los objetivos, metas y beneficios de la política.*

Dentro de esta propuesta, se plantean las siguientes líneas de actuación y acciones concretas a nivel de la AGE:

- *Los centros gestores tienen que entender la evaluación interna como parte integral de la gestión. Estas evaluaciones deben ser públicas.*
- *La IGAE y órganos similares de las CCAA responsables del control interno deben incrementar el peso de las Auditorías Operativas.*
- *Además, un órgano independiente especializado en la evaluación de impacto de las políticas públicas debería responsabilizarse de la evaluación externa.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

En primer lugar, y como se indicó en el Informe de Seguimiento de 2024, la Reforma 1 del Componente 29 del PRTR denominada “Proceso de revisión y evaluación del gasto público” se articula a través de tres líneas de acción que ya fueron implementadas en la fecha de publicación del anterior informe de seguimiento:

1. Incorporar al proceso de toma de decisiones las recomendaciones de los *spending reviews* mediante la creación de una unidad de seguimiento en el Ministerio de Hacienda, estableciendo plazos temporales claros para que los centros de gasto destinatarios de las recomendaciones de los *spending reviews* respondan a sus conclusiones.

2. Consolidación del proceso de evaluación del gasto aprobando un nuevo proceso de *spending review* para un período de cinco años (2022-2026), separando el proceso de los ciclos políticos.

3. Refuerzo de la capacidad del evaluador a través de la creación de una división permanente de evaluación en el seno de la AIReF para dar continuidad y permanencia a los ejercicios de *spending review*.

Además, la creación de la “Unidad de coordinación y seguimiento de los procesos de revisión y evaluación integral del gasto público” en el Ministerio de Hacienda ha permitido continuar con la labor relacionada con la mejora de la calidad del gasto público mediante el seguimiento activo de la implementación de los resultados de las revisiones del gasto, así como la elaboración y publicación de un informe anual sobre las medidas adoptadas en respuesta a las recomendaciones formuladas por la AIReF en las revisiones del gasto.

Igualmente se ha publicado la Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025¹¹, que al igual que recogían las Ordenes de 2022, 2023 y 2024, incluye el compromiso de la Administración central y de la Seguridad Social de supervisar a lo largo del ciclo presupuestario las recomendaciones basadas en las revisiones del gasto y las medidas adoptadas para actuar en consecuencia, incluidas las que ya se hayan aplicado o se prevea aplicar el año siguiente.

Todo ello, además, con la realización de un nuevo ciclo plurianual de revisión del gasto público, aprobado por Consejo de Ministros el 28 de diciembre de 2021 que abarcará el período 2022-2026, refrendando el papel de la AIReF como organismo independiente de evaluación del gasto público y dando un carácter de permanencia al compromiso de España con la evaluación continua de políticas públicas.

Y, por último, la modificación, mediante el Real Decreto 793/2021. del Estatuto Orgánico de la AIReF para potenciar su capacidad evaluadora. El Estatuto modificado recoge, en su artículo 28.1, una cuarta división: la División de Evaluación del Gasto Público con dos subdirecciones, una de Análisis institucional y otra de Análisis técnico.

Estas tres líneas de acción han constituido, sin duda, una de las principales vías para normalizar y extender la cultura de evaluación de las políticas públicas.

Como ya se recogió, igualmente, en la contestación a esta propuesta en el Informe de Seguimiento de 2023, la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, ha optimizado el proceso de toma de decisiones públicas reforzando el valor público de las políticas públicas y sus efectos en la mejora de la acción pública en los dos niveles establecidos: a

¹¹ Orden HAC/641/2024, de 25 de junio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2025.

nivel estratégico, en el momento de su formulación y a nivel gerencial de mejora de la administración pública.

Asimismo, añadir el trabajo que el Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas adscrito al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Función Pública ejerce a través de la evaluación de las políticas públicas y de los planes y programas cuya evaluación se le encomiende, en coordinación con los departamentos ministeriales, así como el fomento de la cultura de evaluación de las políticas públicas, la formulación y difusión de metodologías de evaluación, el fomento de la formación de los empleados públicos en esta materia, en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública, y el apoyo instrumental necesario para realizar los análisis que requieran los procesos de modernización o planificación que se impulsen.

Finalmente, continúa plenamente vigente el trabajo realizado por parte de la Intervención General de la Administración del Estado en los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) y el Informe General anual sobre la planificación estratégica de subvenciones en el sector público estatal.

En relación con la Auditoría Operativa, la IGAE ha continuado incrementando su actividad en la materia, avanzando en el incremento del peso de la Auditoría Operativa y la orientación al análisis de eficacia y eficiencia integrados en auditorías mixtas (cumplimiento y operativa). En este ámbito se va a continuar la profundización con el objetivo de actualizar la normativa y metodología de acuerdo con las prácticas generalmente aceptadas por los ICEX y en el ámbito internacional. A tal efecto, continúan operativos los grupos de trabajo creados de acuerdo con la Estrategia de la ONA 2023-2025 para la elaboración de una norma técnica y la elaboración de una guía que contenga una nueva metodología para la realización de auditorías operativas, adaptada a la práctica comúnmente admitida.

Adicionalmente, para profundizar en el desarrollo metodológico e impulsar la Auditoría Operativa como elemento preponderante del sistema de control, continua pendiente la creación de una División dentro de la Oficina Nacional de Auditoría que centralice el proceso de diseño y desarrollo metodológico.

Por otra parte, y como ya se recogió en el Informe de Seguimiento de 2024, se celebró la I Jornada anual de supervisión continua que sirvió de punto de encuentro y referencia nacional para compartir el grado de desarrollo de los diferentes modelos y metodologías diseñadas e implementadas por las distintas Administraciones públicas con

competencias atribuidas en relación con el sistema de supervisión continua, a partir del cual se identificaron oportunidades de mejora y dificultades, así como la necesidad de crear grupos de trabajo que permitan perfeccionar las metodologías a desarrollar.

En julio de 2024 se formaron los grupos de trabajo, compuestos por los responsables en materia de supervisión continua de comunidades autónomas y corporaciones locales, junto con miembros de la IGAE. Los grupos de trabajo se encuentran desarrollando las materias en que se dividió la actividad supervisora: actuaciones automatizadas, actuaciones específicas y cuestiones comunes a todo el sistema de supervisión continua. Estos tres grupos están analizando las distintas metodologías aplicadas por las unidades de supervisión continua, contemplando las peculiaridades de las distintas administraciones y poniendo en común prácticas y criterios que supongan un enriquecimiento del sistema.

Para el año 2025 se espera celebrar la II Jornada anual de supervisión continua en la que, entre otros asuntos, se presenten las conclusiones de los grupos de trabajo.

Por lo tanto, seguimos considerando esta propuesta en proceso, como ya se comentó en el Informe de Seguimiento de 2024. Al respecto debe señalarse que este tipo de propuestas, al igual que otras de este mismo spending review, son normalmente de implantación gradual y actualización continua.

II. Eje 2: Mecanismos de coordinación interadministrativa

En este eje se contemplan varias propuestas a las que se da una respuesta conjunta.

3. Propuesta: Órgano especializado: *Posicionar al sistema de Conferencias Sectoriales como un órgano especializado que permita compartir iniciativas en un ciclo de mejora colectiva descentralizada.*

Esta propuesta se desarrolla en dos líneas de acción:

Disposición de una Conferencia Sectorial por cada política pública

Modelo de Gobernanza compartido y participativo

4. Propuesta: *A nivel orgánico, crear en cada Conferencia Sectorial un secretariado técnico formado por funcionarios estatales y autonómicos.*

5. Propuesta: Criterios de reparto territorial: Establecer criterios objetivos de reparto territorial de fondos. Definidos según criterios cuantificables empíricamente, y susceptibles de revisión según la evidencia de los resultados, estableciendo procesos de evaluación expost.

Repuesta: Propuestas en proceso.

El Componente 11 del PRTR establece en su Reforma 1, para la modernización de la administración, que se reforzarán los instrumentos existentes para la cooperación entre los distintos niveles de la administración en España. Señala que se reforzará el papel de las Conferencias Sectoriales, los organismos existentes de cooperación con las regiones. Para ello, el Plan prevé la entrada en vigor de las modificaciones de la Ley 40/2015 para reforzar la cooperación interterritorial, con los objetivos de:

- i) Permitir la creación de Conferencias Multisectoriales.
- ii) Especificar los procedimientos de toma de decisiones en las Conferencias Sectoriales, en particular cuando generen acuerdos de cumplimiento obligatorio.
- iii) Reforzar la Conferencia de Presidentes mediante la creación de una secretaría permanente.
- iv) Prever la elaboración, aprobación y publicación obligatorias de los objetivos políticos plurianuales y de los indicadores de resultados, así como mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación.
- v) Establecer la interconexión e interoperabilidad interadministrativas digitales entre las plataformas informáticas de la Administración central y regional.

III. Eje 3: Análisis de procedimientos

La AIReF propone una serie de medidas para mejorar la eficiencia de los procedimientos de concesión, control financiero, reintegro y sanciones de las subvenciones públicas.

Propuesta: Reforma del marco normativo: LGS y RGS

El estudio en relación a esta propuesta, indica las líneas de actuación y acciones concretas siguientes:

- *Ampliación del ámbito objetivo de la LGS para incluir otras ayudas públicas.*
- *Delimitar y regular de forma singularizada las subvenciones/ayudas sociales o de carácter asistencial.*
- *Mejorar y clarificar el ámbito subjetivo de la LGS.*
- *Desarrollo del contenido y alcance de los principios que rigen el establecimiento y concesión de subvenciones y ayudas públicas.*
- *Mejora de la visibilidad y rendición de cuentas de subvenciones de concesión directa concedidas especialmente a partir de determinados importes.*
- *Simplificación administrativa de los procedimientos de gestión subvencional.*
- *Corrección de las deficiencias de los procedimientos de control, reintegro y sancionador.*

En el informe de seguimiento de recomendaciones de 2022, se dio una respuesta unificada a las 7 líneas de actuación contenidas en esta propuesta (propuesta en proceso). No obstante, a la vista de que hay líneas de actuación que pueden tener diferente categorización en la respuesta, el informe de seguimiento de 2023 enumeró cada línea de actuación propuesta por la AIReF como una propuesta individualizada. A continuación, se recoge el seguimiento de la línea de actuación que en el informe de seguimiento de 2023 quedó categorizada como en proceso:

6. Línea de actuación propuesta: *Delimitar y regular de forma singularizada las subvenciones/ayudas sociales o de carácter asistencial.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

Se ha aprobado la Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global que introduce una modificación en la DA 18ª de la Ley General de Subvenciones para reforzar el carácter singular de las ayudas de cooperación internacional. La citada disposición adicional persigue que la regulación de este tipo de ayudas se adecúe con carácter general a lo establecido en la Ley General

de Subvenciones, salvo en determinados aspectos en la medida que tales ayudas sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de estas.

El desarrollo de la regulación que facilite profundizar en la consecución de los citados objetivos está siendo implementado a través del Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sostenible y la solidaridad global, que se encuentra en su fase final de elaboración.

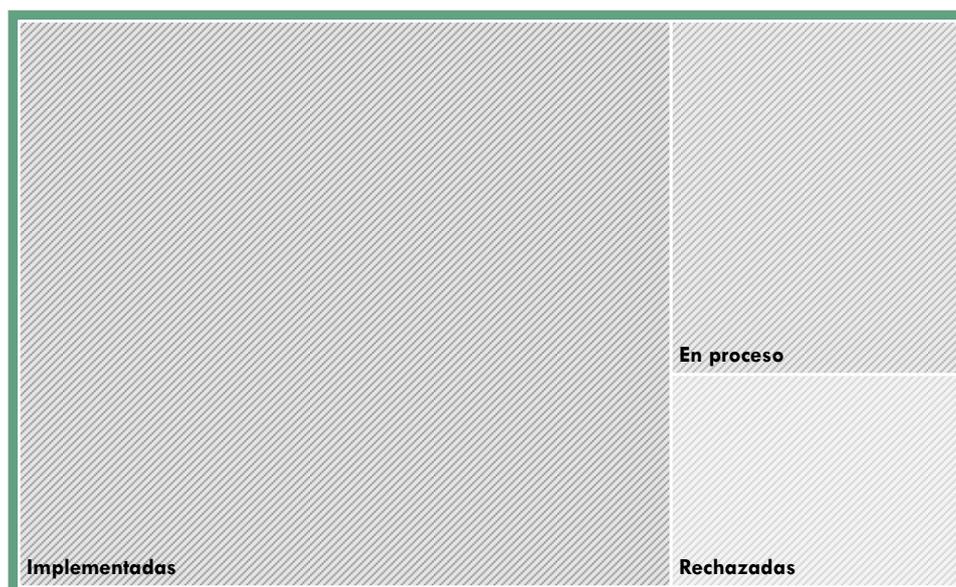
Asimismo, se está elaborando el anteproyecto de Ley de condiciones básicas para la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios sociales en cuyo artículo 18 se prevé agilizar la respuesta pública en el caso de las ayudas en situaciones de vulnerabilidad, emergencia o urgencia social, permitiendo una regulación específica en el marco de la normativa general de subvenciones.

IV.I. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022 - 2025 del *spending review* relativo a la **Estrategia y procedimiento en la concesión de subvenciones**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.I. IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.II. Fase I: Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica

El *spending review* sobre medicamentos dispensados a través de receta médica queda integrado en el Plan de Acción de la Fase I de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 1 de agosto de 2017¹. El estudio se presentó en un informe², de fecha 6 de junio de 2019.

IV.II.I. Ámbito del *spending review*

El objeto del estudio es el análisis de los factores que determinan el gasto público en medicamentos dispensados con receta médica en oficina de farmacia en España y la formulación de propuestas que permitan garantizar la sostenibilidad y eficiencia global del Sistema Nacional de Salud.

Se considera objeto de estudio exclusivamente la subvención pública del gasto en medicamentos prescritos con receta médica pública y dispensados en oficina de farmacia, lo que excluye el gasto de medicamentos financiado con aportación del usuario, además de otros productos sanitarios distintos de los medicamentos.

En el año 2017, el gasto público en medicamentos dispensados en oficina de farmacia ascendió a 10.171 millones de euros (aproximadamente el 63 por ciento del total del gasto público en medicamentos), que supone el 2,1 por ciento del gasto público y representa el 0,9 por ciento del PIB.

De acuerdo con este estudio, en tanto que las competencias de ejecución, administración y gestión sanitaria corresponden a las comunidades autónomas, mientras que es responsabilidad del Estado las bases y coordinación general de la sanidad y la legislación sobre productos farmacéuticos, se han analizado fuentes del Ministerio de Sanidad, de la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios, del Ministerio

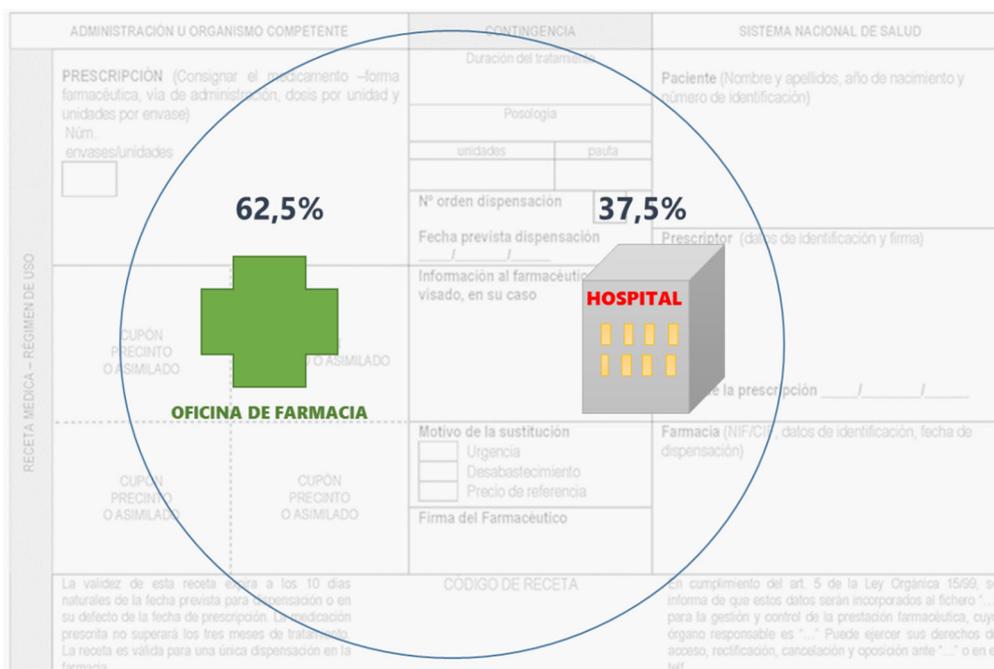
¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

² <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio2-SR/2019-07-02-P2-correctado.pdf>

de Hacienda, en el ámbito del Estado, así como información procedente de las Direcciones de Farmacia y Presupuestos de las comunidades autónomas.

Gráfico IV.II.I

Gasto público farmacéutico 2017



Las respuestas al cuestionario fueron remitidas por el Ministerio de Sanidad (en adelante MSAN).

IV.II.II. Resumen del contenido del spending review

La AIRF señala que el gasto público en medicamentos sigue una senda creciente que supera la tasa de crecimiento del PIB real, motivado no sólo por la evolución del ciclo sino también por factores de índole estructural, demográficos y socioeconómicos como la progresiva entrada de innovaciones terapéuticas de alto coste, el envejecimiento de la población o la mayor incidencia de la cronicidad.

El spending review de Medicamentos dispensados con receta médica presenta la evaluación de aquellos aspectos en los que las autoridades sanitarias tienen posibilidad

de influir y la estructura en seis apartados que influyen en este gasto tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda.

A continuación, se presenta un resumen del contenido del spending review y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MSAN.

El documento de la AIReF se estructura en seis apartados de análisis: **Introducción de la política a evaluar, las políticas para controlar el gasto farmacéutico público y asegurar el acceso a los medicamentos, los procedimientos y las decisiones acerca de la cartera de medicamentos del SNS, los modelos de compra de medicamentos con receta médica, las políticas farmacéuticas de prescripción de medicamentos, y la aportación del usuario al precio del medicamento.**

I. Introducción de la política a evaluar. Patrones de consumo y de gasto en medicamentos en España

Se analizan las principales características del gasto en medicamentos, su evolución, su distribución territorial, además de realizar una comparativa internacional, así como previsiones de evolución a corto plazo y proyecciones futuras.

Evolución del gasto en oficina de farmacia 2003-2017

Las principales notas que caracterizan este gasto son:

- Este gasto tiene un comportamiento procíclico
- Los equivalentes farmacéuticos genéricos suponen el 23,9 por ciento del gasto en oficina de farmacia
- El 63 por ciento del gasto se concentra en los grupos A (enfermedades del sistema digestivo y metabolismo), C (sistema cardiovascular) y N (sistema nervioso) del sistema de clasificación Anatómica, Terapéutica y Química de los medicamentos (ATC)
- El 83 por ciento está vinculado a prescripciones a ciudadanos que aportan el 10 por ciento o menos del precio de venta al público del medicamento

Gasto en oficina de farmacia de las CCAA

Las comunidades autónomas gestionaron en 2017 el 95 por ciento del gasto en farmacia del sistema nacional de salud, tanto en oficina de farmacia como hospitalario y

cuatro CCAA concentran más del 50 por ciento. Las diferencias de gasto entre CCAA se explican por edad de la población, distribución, y tamaño del territorio, así como por las diferentes políticas sanitarias y por las tasas de penetración del aseguramiento privado.

Comparación internacional. Gasto en medicamentos

Para evaluar la situación del gasto farmacéutico en España se realizan comparaciones con países con características similares

El estudio **concluye** que en España, el gasto público en oficina de farmacia sobre el PIB es del 0,98 por ciento y sitúa a España por encima de la media de la OCDE y en el octavo lugar de entre los 22 países comparables.

Determinantes del gasto en medicamentos dispensados a través de receta. Previsiones a corto plazo

Se realiza un análisis de los determinantes del gasto en medicamentos prescritos con receta médica pública y dispensados en oficina de farmacia durante el periodo 2004-2017, con el fin de realizar previsiones de su evolución para 2018-2022.

En el estudio se ha estimado que el gasto en oficina de farmacia alcanzaría en 2022 los 9.849 millones de euros, lo que supone un crecimiento anual del 1,8 por ciento desde 2017, siendo un factor clave de este crecimiento el envejecimiento de la población.

Impacto del pipeline³ y de los cambios en el canal de dispensación sobre el gasto en oficina de farmacia (2018-2022)

En el análisis del gasto y su posible evolución es necesario considerar, además de los medicamentos que actualmente están financiados, las posibles entradas y salidas de fármacos (pipeline), especialmente la entrada de medicamentos innovadores y la pérdida de patente de medicamentos originales con la entrada de sus respectivos equivalentes farmacéuticos genéricos.

Según el estudio, al considerar en las proyecciones de gasto el efecto del pipeline (incremento de gasto al dar entrada a nuevos medicamentos innovadores y disminución de gasto por la pérdida de patentes y entrada de genéricos con menor precio de venta) se obtiene como resultado unas tasas de crecimiento inferiores (1,4 por ciento motivadas

³ Fármacos en fase de desarrollo

también por una tasa de envejecimiento de la población a un menor ritmo del previsto en las estimaciones de AIReF).

II. Políticas que aseguran el acceso y controlan el gasto en oficina de farmacia

Se analizan las principales políticas para el control del gasto en medicamentos en oficina de farmacia.

Políticas de control de precios: Sistema de precios de referencia externos (SPRE)

En España se utiliza el SPRE, que consiste en usar el precio de un medicamento en uno o varios países para obtener valores de referencia para fijar o negociar el precio nacional.

La evaluación **concluye** que no hay resultados concluyentes en cuanto al control de los precios, ya que con carácter general los precios bajan a costa de retrasar la llegada de innovaciones, pero en España la llegada de medicamentos novedosos se produce en un plazo intermedio respecto a otros países, por lo que los precios de los medicamentos son relativamente elevados.

Políticas de genéricos

Existen diferentes medidas para favorecer el uso de medicamentos genéricos: incentivos a la prescripción y dispensación, bajada de precios y mejora de la aceptación por los pacientes mediante información.

De acuerdo con el estudio, las especialidades farmacéuticas genéricas (genéricos o EFG) desde 1997 han fomentado la competencia en precios en España, permitiendo la contención del gasto, además de ser la piedra angular del sistema de precios de referencia. La cuota de mercado de genéricos alcanzó casi el 50 por ciento en volumen y el 23 por ciento en valor en 2016.

Devoluciones, reembolsos, descuentos y recuperaciones

Se establecen para evitar exceder el presupuesto una vez se ha alcanzado el límite de gasto previsto. En España existe un acuerdo con Farmaindustria para los medicamentos no genéricos que liga el crecimiento de este gasto a la evolución de la tasa de referencia

del PIB a medio plazo, de acuerdo con el instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario de las CCAA vinculado al Fondo de liquidez autonómica.

El estudio considera que el efecto del protocolo con Farmaindustria se irá diluyendo a medida que el Fondo de liquidez autonómica desaparezca.

Recorte/congelación de precios

Persigue contener el gasto farmacéutico de forma directa. En España el RD 8/2010, de 20 de mayo, estableció una reducción de los precios para los medicamentos innovadores y biosimilares del 7,5 por ciento con antigüedad de comercialización menor a 10 años, del 15 por ciento para fármacos comercializados durante más de 10 años y del 4 por ciento para los medicamentos huérfanos. Su aplicación ha supuesto una reducción del gasto oficina de farmacia de unos 4.307,4 millones de euros durante el periodo 2010-2017.

Sin embargo, la eficacia de esta medida para el ahorro de costes se ha diluido en parte, ya que los laboratorios ya tienen en cuenta este efecto recorte al negociar los precios de los medicamentos, aunque no se ha observado evidencia de que se haya provocado la salida de medicamentos o retirada de distribuidores del sistema nacional de salud.

Sistema de precios de referencia internos

Este sistema controla el gasto farmacéutico fijando un precio para los medicamentos basado en el precio de los que tienen el mismo principio activo, el mismo subgrupo terapéutico, farmacológico o químico o son tratamientos terapéuticamente equivalentes. Existe consenso en que estos sistemas de precios generan ahorros, pese a los mayores costes administrativos y los posibles problemas de suministro.

En España no existe copago evitable (pago por el paciente de la diferencia entre el precio de venta y el precio de referencia), ya que no se incluyen en la cartera de medicamentos financiados aquellos con precio de venta superior al de referencia. El estudio considera que podrían conseguirse mejoras introduciendo el copago evitable y también si se amplía el nivel de clasificación considerado en la comparativa para fijar los precios de referencia.

Acciones dirigidas a farmacéuticos y mayoristas

Pretenden controlar al gasto farmacéutico mediante el control de los márgenes del mayorista, y el estímulo al farmacéutico para la sustitución de genéricos.

El estudio considera que podrían obtenerse mejoras aprovechando el papel relevante y la capilaridad del modelo de farmacia español.

III. Cartera de medicamentos del sistema nacional de salud. Autorización, financiación, fijación de precios

Se analizan los procedimientos de autorización, financiación y fijación de precios que corresponden al MSAN, así como el papel que ejercen las CCAA a través de los comités de autonómicos de evaluación.

Autorización de comercialización de medicamentos

El proceso de autorización de un medicamento puede extenderse a lo largo de una década desde el registro de la patente hasta la solicitud de aprobación. En España existen más de 17.400⁴ medicamentos autorizados. Es la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios (AEMPS) la que concede la autorización de comercialización y fija las condiciones (prescripción, dispensación, contenido, prospecto, etc.).

El estudio indica que ha detectado una carencia de previsión en términos de impacto presupuestario de la entrada de nuevos medicamentos, y ausencia de un procedimiento reglado para este seguimiento, aunque en el Plan anual de trabajo de la AEMPS 2018 aparece la previsión de finalizar una propuesta de metodología de *horizon scanning*.

Financiación y fijación de precios

La Dirección General de Cartera Básica de Salud y Farmacia (DGCBSF) realiza la valoración de los medicamentos tanto en términos clínicos como económicos utilizando el informe de posicionamiento terapéutico que tiene en cuenta la gravedad, incidencia y

⁴ A fecha de realización de este estudio

prevalencia de la enfermedad, la existencia de otras alternativas terapéuticas y la existencia de potenciales grupos de beneficiarios especialmente vulnerables.

El estudio hace referencia a seis áreas de mejora:

1. Los estudios coste-beneficio no son vinculantes en el precio final
2. No hay cláusulas de revisión automáticas y sistemáticas para revisar el precio de los medicamentos
3. La información del escandallo de costes es poco fiable y difícil de verificar y por tanto no es considerada en el proceso evaluador
4. La gestión de los expedientes se produce con medios humanos muy escasos y con un sistema de información limitado, lo que impide la verificación automática del cumplimiento de los factores que determinan el precio
5. No hay estándares, ni de países comparables ni de horquillas de precios negociables, lo que introduce cierta discrecionalidad en el proceso de negociación
6. Los ensayos clínicos que proporcionan las compañías no siempre ofrecen la información necesaria para valorar adecuadamente innovaciones incrementales sobre tratamientos ya existentes.

Comisión Interministerial de Precios de Medicamentos y Productos Sanitarios (CIPM)

Es el órgano colegiado que decide en materia de fijación del precio industrial máximo, evaluando cada mes si es adecuado el precio propuesto para los medicamentos que se valoran y decide sobre su introducción en cartera.

El estudio pone de manifiesto que a pesar de que las CCAA disponen de las competencias en la planificación y gestión de la prestación farmacéutica, y son las que asumen en sus presupuestos el gasto farmacéutico, tienen un bajo poder de decisión regional en el mecanismo de fijación de precios y en las condiciones de financiación de los medicamentos (un 27 por ciento de los votos).

Decisiones de reevaluación y desfinanciación de medicamentos

Son herramientas muy poderosas para controlar el gasto farmacéutico, poco habituales en España. No hay cláusulas de revisión automática de precios en el caso de incumplimiento de las condiciones presentadas por la compañía farmacéutica en la

financiación y fijación de precios (las revisiones se producen en casos de incumplimientos muy significativos).

El estudio concluye una importante carencia de recursos y una falta sistemática de revisión de precios.

El rol de los Comités Autonómicos de Evaluación

Cada servicio regional de salud ha desarrollado sus propias herramientas surgiendo así la figura de los Comités Autonómicos de Evaluación (CAE) de nuevos medicamentos de uso ambulatorio y otros entes autonómicos. Además, se creó un Comité Mixto con participación de varias CCAA con el fin de homogeneizar la utilización de los medicamentos en las distintas CCAA, analizar y evaluar la aportación terapéutica de los nuevos medicamentos y proporcionar recomendaciones específicas a los profesionales para su utilización.

De conformidad con el estudio se han detectado duplicidades en las actividades desarrolladas por estos comités, ya que cada uno elabora su propio documento, aunque todos ellos contienen las mismas recomendaciones. También manifiesta que sería deseable una mayor coordinación entre la AEMPS y las diferentes agencias regionales.

IV. Identificación de opciones para mejorar el proceso de compra de medicamentos con receta médica

Se analizan los modelos de adquisición de medicamentos con prescripción médica, y de forma específica, los modelos de compras centralizadas y el sistema utilizado en Andalucía para la selección de medicamentos por principio activo.

Modelos de compras

Existen dos tipos de modelos de compra de medicamentos: el modelo de compras centralizadas y el de compras descentralizadas. El modelo de compras descentralizadas es el que siguen las farmacias, que compran medicamentos al laboratorio o distribuidor. Es el servicio regional de salud el que reembolsa a la farmacia la parte del precio de venta no cubierta por la aportación del ciudadano. Como los precios y márgenes están regulados, las farmacias solo pueden mejorar su margen de beneficios negociando descuentos en el precio por unidad de cada medicamento por volumen. La compra centralizada de medicamentos supone que un organismo o entidad reguladora asume la

responsabilidad de la adquisición. En España, las principales experiencias en el sector ambulatorio han sido los acuerdos marco puestos en marcha por la Administración Central y las iniciativas en adquisición de medicamentos en geriatría.

Selección de medicamentos del Sistema Andaluz de Salud

Desde 2011 se aplica en Andalucía un sistema de selección de medicamentos con el mismo principio activo, que obliga a las farmacias a dispensar los fármacos seleccionados cuando los médicos del Sistema Andaluz de Salud prescriben por principio activo. Los ahorros en el precio que ofrecen las farmacéuticas a las farmacias son redireccionados al Sistema Andaluz de Salud, que consigue importantes reducciones de coste. El sistema ha sido objeto de críticas, fundamentalmente por producir falta de medicamentos en las farmacias, y porque al reducir los beneficios de éstas pone en peligro la supervivencia de las de mayor tamaño, con el consiguiente efecto negativo en la capilaridad del sistema.

Según el estudio no se ve afectada la capilaridad ni la sostenibilidad de las farmacias en Andalucía, y que, aunque la falta de medicamentos en Andalucía tiene una frecuencia superior a la media, no existe diferencia en este aspecto entre medicamentos seleccionados y no seleccionados. Así, concluye que al no existir consecuencias negativas y producir ahorros considera interesante su implementación a nivel nacional.

V. Políticas farmacéuticas en materia de prescripción

Se analizan las diferentes políticas orientadas a homogeneizar la prescripción del médico, respetando la libertad de prescripción que existe en España.

Políticas de incentivos

Los sistemas de incentivos pueden ser financieros (pago por número de pacientes, por rendimiento, por capitación o por reducción de presupuesto), no financieros (material educativo o formación para modificar el comportamiento de los prescriptores) o combinados.

El estudio pone de manifiesto que las iniciativas llevadas a cabo en las CCAA para incentivar mejoras en la prescripción médica han tenido resultados poco exitosos en el largo plazo.

Políticas regionales para homogeneizar la prescripción

En las CCAA se han llevado a cabo diferentes políticas para homogeneizar la prescripción:

- Agencias de evaluación: analizan los nuevos medicamentos y ofrecen recomendaciones a los profesionales
- Programas de armonización de la prescripción: son iniciativas que ofrecen información y apoyo profesional a los médicos en la selección de los medicamentos para cada indicación
- Indicadores de rendimiento: consiste en establecer indicadores para medir la calidad de la prescripción, la prescripción de genéricos, el gasto por recetas, etc.
- Identificación de líderes clínicos: se seleccionan líderes, en función de los resultados obtenidos, para mejorar la prescripción.

Políticas regionales de control y seguimiento de la prescripción

El seguimiento puede realizarse sobre grupos de población de alto consumo o centrarse en fármacos de alto impacto. Los responsables del seguimiento pueden ser los profesionales sanitarios (farmacéuticos de atención primaria, médicos, enfermeros, o farmacéuticos), apoyados por herramientas informáticas que integren información del paciente, de seguridad farmacológica y las guías terapéuticas existentes.

La AIReF señala que en el control y seguimiento de la prescripción hay potencial de ahorro y de eliminación de bolsas de ineficiencia.

Educación sanitaria de la población para fomentar el uso racional

Se desarrollan iniciativas de formación a pacientes para promover un uso correcto de los medicamentos.

Según indica el estudio la falta de adherencia a los tratamientos tiene un elevado coste para el SNS, y que los diversos programas llevados a cabo han aumentado la adherencia a los tratamientos y disminuido los problemas de salud mejorando la calidad de vida.

VI. Aportación del usuario al precio de los medicamentos

Se analizan las diferentes cuestiones relacionadas con el copago: su evolución, el impacto sobre el gasto y el consumo de medicamentos, la adherencia a los tratamientos y la situación en otros países.

Políticas de copago. Contexto nacional e internacional

El copago farmacéutico existe en España desde los años 60, si bien su configuración actual se produjo a raíz del RD16/2012. Consiste en articular porcentajes de aportación al precio del medicamento en función de tramos de renta, con un límite máximo mensual, y distinguiendo entre pensionistas y trabajadores activos. Además hay excepciones, como una aportación reducida en el caso de tratamientos para pacientes crónicos, independiente de su situación laboral, y una serie de situaciones de exención (afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica, perceptores de rentas de integración social, perceptores de pensiones no contributivas, parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación, personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional).

El estudio concluye que el copago ha sido eficaz en la reducción del gasto farmacéutico, redujo el consumo de medicamentos, pero tuvo efectos nulos en la adherencia a los tratamientos. Considera que con modificaciones en el sistema de copago basadas en la experiencia nacional e internacional podrían conseguirse mejoras en la eficiencia y la equidad.

IV.II.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a los **Medicamentos dispensados a través de receta médica** recogía 18 propuestas de la AReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 9 propuestas habían sido implementadas y 5 rechazadas. A continuación, se presentan las 4 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas del MSAN, en cumplimiento del principio de *cumplir o explicar*.

1. Propuestas que afectan a la gestión del MSAN

Dentro del análisis de cada propuesta, la respuesta del MSAN, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar, ha recogido el siguiente contenido:

1. Propuesta: Sistema de Precios de Referencia: *Revisión del sistema y de su aplicación en España y definir la cesta de países comparables. En la fijación de precios de medicamentos que se financian se tienen en cuenta la situación en otros países., por lo que las decisiones tomadas en un país de referencia para la fijación de precios afectan al resto. Con el fin de evitar la presión sobre el precio, se propone adoptar un sistema de precios notificados, donde coexistan dos precios, el notificado (PVP con IVA incluido), que serviría para la referenciación internacional y que se aplicaría en la compra de medicamentos sin receta pública, y el de facturación (menor que el notificado) con condiciones más favorables pactadas para el medicamento que serán de aplicación para la financiación pública.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MSAN está de acuerdo con la misma, pero no se puede decir que esté plenamente cumplida porque, para ello, sería necesario un cambio legal, así como la posibilidad de que los sistemas de información permitan facturar un mismo medicamento con dos precios, uno notificado y otro para el SNS. El MSAN ha iniciado el trámite para una nueva Ley de los Medicamentos y Productos Sanitarios y se propone modificar el RD 1345/2007 para la implementación plena del nodo SNSFarma y la potencial utilización del identificador único que están obligados a llevar todos los medicamentos financiados por el SNS con fines de facturación. El trámite de consulta pública previa de esta modificación se llevó a cabo entre el 1 y el 15 de febrero de 2025 (se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.sanidad.gob.es/normativa/docs/20250130_CPP_MODIF_RD_1345-2007.pdf). Ya existe un texto y se iniciará el trámite de audiencia pública la semana del 17 de marzo.

Aun así, cabe decir que el sistema de precios notificados está implementado para medicamentos de dispensación hospitalaria y de uso hospitalario. Para los medicamentos dispensados en oficina de farmacia tenemos la experiencia con el medicamento Tresiba y, más recientemente, con el medicamento Vazkepa. Sin embargo, en ambos casos, el precio notificado es teórico ya que las compañías facturan al precio del SNS tanto los medicamentos dispensados con receta pública como con receta privada. Se ha promovido

y se está supervisando una experiencia piloto que actúa sobre un precio realmente diferenciado para ampliar a Ozempic y Mounjaro, dos medicamentos que comparten indicación en diabetes y obesidad, tratando de solventar los problemas prácticos que supone un doble precio real y bien diferenciado. El Consejo de Colegios Oficiales de Farmacéuticos y los titulares de los medicamentos han llegado a un acuerdo para implementar un sistema transitorio que permita la aplicación de precios notificados (y los reembolsos correspondientes previstos en la Ley de Garantías) para determinadas especialidades en las que el Ministerio lo considere necesario por razones de interés general. El Ministerio ya les ha hecho llegar también esta necesidad para los medicamentos indicados. El tiempo de desarrollo de este sistema es de tres meses por lo que se espera que sea efectivo en julio de 2025.

Con este piloto se espera solventar los problemas que suponen para las farmacias la coexistencia de dos precios ya que la oficina de farmacia, al realizar la adquisición del medicamento, no conoce si va a dispensarse con cargo al SNS a un determinado precio, o fuera del SNS a otro precio, y los precios de compra serían distintos. Lo mismo sucedería con las entidades de distribución.

Dado lo anterior, de implementarse este sistema se exigiría una regularización a posteriori de los márgenes de todos los medicamentos con receta y financiados con doble precio que han sido adquiridos y dispensados por las oficinas de farmacia. Ahora ya están ultimados los aspectos técnicos y creemos que es factible. Por lo tanto, se considera en proceso.

2. Propuestas que afectan a la gestión de las comunidades autónomas

Dentro del análisis de cada propuesta, la respuesta del MSAN, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar, ha recogido el siguiente contenido:

2. Propuesta: Planes de educación sanitaria y uso racional de medicamentos dirigidos a la población en su conjunto: *Propone sensibilizar a los pacientes acerca del gasto en medicamentos para fomentar un uso más eficiente.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Programa de educación sanitaria sobre uso racional de medicamentos dirigido a la ciudadanía, en colaboración con el Instituto de Salud Carlos III⁵.

Sesiones con asociaciones y foros de pacientes para que éstos conozcan los procedimientos que llevan a la autorización y financiación de medicamentos y productos sanitarios.

- Reunión con el Ministro de Sanidad⁶
- Convenio de colaboración AEMPS y Plataforma de Organizaciones de Pacientes⁷
- Acciones formativas para pacientes en las que ha participado el MSAN⁸.

3. Propuestas que afectan a la labor de las farmacias

Dentro del análisis de cada propuesta, la respuesta del MSAN, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar, ha recogido el siguiente contenido:

3. Propuesta: Modelo de remuneración de las farmacias: *Se propone un modelo de remuneración de los servicios prestados a los usuarios que modifique el actual sistema de remuneración por márgenes de venta de medicamentos, que permitiría ingresos adicionales y compensar pérdidas en los márgenes de beneficio que implican las medidas de reducción del gasto farmacéutico.*

Respuesta: Propuesta en proceso

A fecha de marzo de 2025 existe un anteproyecto de ley por el que está prevista la modificación de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios, pero no se ha considerado que este anteproyecto de ley sea la norma en la que incluir este cambio. Por ello procede categorizar la propuesta como “en proceso”. Las razones para no incluirla en la reforma legislativa son, fundamentalmente, de oportunidad.

⁵ <https://www.sanidad.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=4522>

⁶ <https://www.sanidad.gob.es/gabinete/notasPrensa.do?id=6154>

⁷ <https://www.aemps.gob.es/informa/la-aemps-y-la-pop-colaboraran-en-el-fomento-del-uso-seguro-y-racional-de-los-medicamentos/>

⁸ <https://plataformadepacientes.org/formacion/>

4. Propuestas que afectan a los pacientes

Dentro del análisis de cada propuesta, la respuesta del MSAN, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar, ha recogido el siguiente contenido:

4. Propuesta: Redefinición de un nuevo modelo de copago en España: Consistiría fundamentalmente en sustituir los límites de aportación mensual de los pensionistas por topes anuales, redefinir los tramos de aportación al precio para hacerlos más graduales y eliminar la distinción entre activos polimedicados y pensionistas para hacer el sistema más equitativo.

Respuesta: Propuesta en proceso.

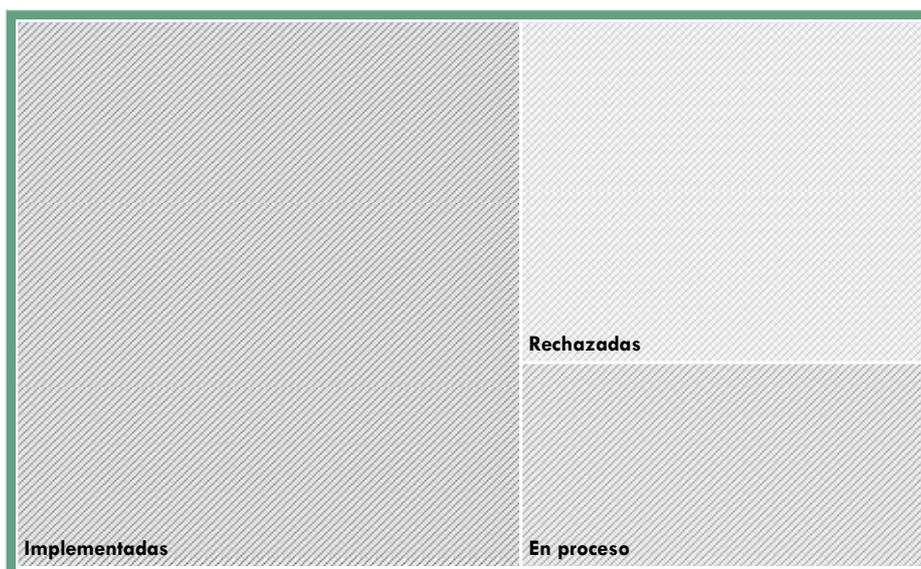
A fecha de marzo de 2025 existe un anteproyecto de ley por el que está prevista la modificación de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios, en el que se ha optado por no introducir la recomendación propuesta por la AIReF. No obstante, se categoriza como “en proceso” ya que la norma proyectada se encuentra en fase de tramitación.

IV.II. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo a los **Medicamentos dispensados a través de receta médica**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.II.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.III. Fase I: Proyecto de evaluación 3: Programa de Políticas activas de empleo

El *spending review* sobre el programa de Políticas activas de empleo queda integrado en el Plan de Acción de la Fase I de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 1 de agosto de 2017¹. Los resultados de los trabajos se presentaron en un informe², de fecha 12 de junio de 2019.

IV.III. I. Ámbito del *spending review*

La finalidad del estudio fue analizar la calidad del gasto destinado a estas políticas en el año 2017. El gasto evaluado alcanza una horquilla de entre 6.100 y 6.500 millones de euros, cuyo sistema de financiación está basado fundamentalmente en transferencias, tanto corrientes como de capital.

Las políticas activas de empleo, como la orientación y la formación, son aquellas políticas destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, así como a promover el mantenimiento del empleo entre las ocupadas incrementando las competencias profesionales y el desarrollo de habilidades y aptitudes que faciliten una mejor calidad en el empleo.

El Sistema Nacional de Empleo en España, encargado de promover y desarrollar las políticas activas de empleo de una manera descentralizada, está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los 17 servicios públicos de empleo autonómicos, ejerciendo el organismo estatal funciones de coordinador.

Así, los datos analizados en el *spending review* elaborado por la AIReF proceden de la información presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal y de las comunidades autónomas para el año 2017, además de información relevante de los costes de las oficinas públicas de empleo. Además, la AIReF accedió a los datos de demandantes de empleo y participantes en las políticas activas de empleo para el periodo 2012-2017. Los datos suministrados por el Servicio Público de Empleo Estatal

¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

² <https://www.airef.es/es/politicas-activas/>

fueron complementados por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social con datos de la vida laboral.

Las respuestas al cuestionario han sido remitidas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES).

IV.III. II. Resumen del contenido del *spending review*

A continuación, se presenta un resumen del contenido del *spending review* y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MITES.

El estudio ha sido elaborado a partir de distintas fuentes de información (presupuestaria y de detalle de los demandantes de empleo y participantes en las políticas activas de empleo) y es el resultado de aplicar diferentes metodologías de evaluación, tales como la revisión de documentos, la entrevista y el enfoque causal utilizando grupos de control. Además, se ha elaborado una taxonomía de los servicios públicos de empleo autonómicos basados en la última evaluación EVADES.

Ahora bien, según establece la AIReF, no ha sido posible la evaluación completa de la eficacia de las políticas activas por comunidad autónoma, y se opta por la evaluación del programa PREPARA y del servicio 14A de Aragón. Asimismo, ante la ausencia de suficientes datos para calcular indicadores de coste de las oficinas públicas de empleo se redacta una guía práctica para la evaluación de eficiencia en las oficinas públicas de empleo como anexo al estudio.

Así, a través de la revisión de su **diseño estratégico**, el **mapa de los flujos financieros**, su **eficacia**, la **estructura de costes de las oficinas públicas de empleo** y el análisis de la **experiencia internacional** se presenta una visión global del funcionamiento de las políticas activas de empleo en España.

I. Análisis comparativo internacional

El informe comienza con un análisis comparativo, identificando países que han resultado eficaces en el ámbito de las políticas activas de empleo para disponer de buenas prácticas de cara a su posible implementación en España.

El citado análisis ha incluido a Alemania, Australia, Bélgica, Finlandia, Francia y España, con un estudio detallado del marco jurídico y del sistema de agentes en el ámbito de empleo, así como de los modelos estratégicos, de gestión, activación, financiación y evaluación de las políticas activas de empleo.

Con respecto a las cifras de gasto el estudio muestra que el gasto sobre el PIB en España es similar a otros estados miembros de la UE.

Las principales **conclusiones** de este apartado son las siguientes:

Los países con un mayor grado de eficacia en la gestión de las políticas activas de empleo comparten las siguientes características:

Han abordado diversos procesos de reformas que han modificado estructuralmente sus sistemas nacionales de empleo, siendo los agentes sociales clave en la planificación estratégica de las políticas activas de empleo.

El proceso de planificación se aborda de abajo a arriba (bottom-up), desarrollando mecanismos de integración de las políticas activas de empleo con las políticas pasivas (prestaciones por desempleo) y las políticas sociales.

El proceso de atención a los demandantes de empleo es similar en todos los países, ya que antes de prestar cualquier programa o servicio, el demandante de empleo es perfilado según su nivel de empleabilidad.

Han desarrollado fórmulas de colaboración con agentes externos en la ejecución de políticas activas de empleo.

Las entidades locales pueden elaborar y gestionar su propio presupuesto anual de manera autónoma, previa aprobación del Servicio Público de Empleo Estatal.

Todos los países analizados han desarrollado modelos de evaluación de las políticas activas de empleo ex ante, durante y ex post.

II. Descripción relativa a España.

Contexto

En este apartado se analizan las características singulares del mercado de trabajo en España, necesario para conocer el contexto en el que actúan las políticas activas de empleo.

España cuenta con una estructura sociodemográfica similar a la media de países de la Unión Europea y otros países occidentales (en cuanto al envejecimiento de la población y su escasa natalidad), siendo peores los indicadores propiamente del mercado de trabajo, con una tasa de desempleo general de lo más altos del conjunto de la Unión Europea. Esta tasa de desempleo, de carácter estructural, tiene especial impacto sobre el colectivo de jóvenes y parados de larga duración.

Desde el punto de vista normativo, España ha acometido procesos de reforma laborales a lo largo de los últimos años que buscaban flexibilizar y dinamizar el mercado de trabajo, con el propósito de reducir la tasa de desempleo y limitar el grado de segmentación laboral, siendo sus resultados muy limitados.

Descripción de los servicios incluidos en las políticas activas de empleo en España

A la hora de realizar una descripción de los servicios tradicionalmente incluidos en las políticas activas de empleo existen varias definiciones según el criterio elegido.

El Plan Anual de Política de Empleo clasifica las políticas activas de empleo en seis ejes: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

El *spending review* realiza, igualmente, una descripción estructurada del sistema de empleo de España en relación a su marco jurídico, mapa de agentes, estrategia, integración con otras políticas, perfilado, servicios de activación, canales, modelo de relación, financiación y evaluación.

Como **conclusión**, el problema más importante en relación a nuestros parados registrados es su elevada duración media de su tiempo en desempleo. Partiendo de los desempleados demandantes de empleo registrados en el periodo 2012-2017 y analizando su historial laboral desde 2005, se aprecia que casi la mitad del tiempo han

permanecido en desempleo. La cronificación, aunque es preocupante en general, está más acuciada en algunas comunidades autónomas que en otras.

III. Mapa de financiación

Introducción

En este apartado se realiza un estudio del mapa de financiación de las políticas activas de empleo identificando cuales son las fuentes de financiación principales, las transferencias existentes, cuanto se gasta anualmente y que agentes incurren en el gasto.

A través del estudio sobre el mapa económico se consigue estimar el gasto total consolidado que se destina a políticas activas de empleo de todas las administraciones con carácter anual, evaluándose también la coherencia entre la planificación estratégica y presupuestaria mediante una comparativa entre el Plan Anual de Política de Empleo y los presupuestos en materia de políticas activas de empleo. También se realiza un análisis de la trazabilidad de los fondos destinados a políticas activas de empleo en origen y destino.

El Gráfico IV.III. II. siguiente muestra el esquema global simplificado de financiación del sistema español de empleo.

Gráfico IV.III. II.

Esquema global simplificado de financiación del sistema español de empleo



Fuente: AIReF: Proyecto de evaluación 3: Programa de Políticas activas de empleo

Hallazgos

Los principales hallazgos encontrados han sido los siguientes:

- Los agentes que integran el Sistema Nacional de Empleo (el Servicio Público de Empleo Estatal, las comunidades autónomas y las entidades locales) destinaron en el año 2017 entre 6.117,7 millones de euros y 6.543,4 millones de euros a políticas activas de empleo.
- El sistema de financiación de las políticas activas de empleo en España se basa en las transferencias, tanto corrientes como de capital.
- Las comunidades autónomas presentan un gasto total obligado no consolidado a nivel estatal de 2.948 millones de euros en políticas activas de empleo, observándose que la mayor parte del peso presupuestario se soporta entre unas pocas comunidades autónomas (Andalucía, Madrid, Cataluña y País Vasco).
- Los recursos financieros pueden haber sido transferidos por tres niveles de la administración antes de ser destinados a un tercero externo en contraprestación por sus servicios, no siendo la trazabilidad total de los gastos del sistema contable una fortaleza.
- Se identifica que un gran porcentaje del presupuesto no es directamente asignable a ningún eje concreto del Plan Anual de Política de Empleo.
- Respecto al Plan Anual de Política de Empleo, se ha identificado la falta de alineamiento entre la planificación estratégica y presupuestaria, la redundancia de programas y servicios propios y comunes destinados a la consecución de objetivos similares y la existencia de programas y servicios de políticas activas de empleo no enmarcados en el Plan Anual de Política de Empleo.

Las principales **conclusiones** del estudio en relación al presente apartado son las siguientes:

Se ha observado que el reparto realizado a través de la Conferencia Sectorial asignado a cada comunidad autónoma ha terminado por alinearse con el volumen de participantes en políticas activas de empleo de cada comunidad.

La intensidad en relación al gasto por desempleo es muy variable si se analiza por comunidades autónomas, tanto en términos del presupuesto original como en las obligaciones reconocidas.

IV. Estrategia y procedimiento

Introducción

En este capítulo se evalúa la estrategia y el procedimiento de implementación que tienen las políticas activas de empleo en nuestro país.

El objetivo principal del informe de estrategia y procedimiento es identificar las principales problemáticas, dificultades y retos a los que los distintos agentes y órganos de decisión del Sistema Nacional de Empleo que participan de los procesos estratégicos de las políticas activas de empleo deben dar respuesta.

Hallazgos

El estudio estructura los hallazgos por categoría de agentes (con los que se ha trabajado en la construcción del análisis de estrategia y procedimiento), analizando para cada uno de ellos los grandes conceptos identificados en materia de políticas activas de empleo.

Las categorías de agentes se clasifican en agentes estatales, los sectores públicos empleos autonómicos, agentes sociales y agentes económicos, siendo los grandes conceptos identificados en materia de políticas activas de empleo los siguientes: Estrategia Europa de Empleo, el Plan Anual de Política de Empleo, la Conferencia Sectorial, la participación de otros agentes, la planificación presupuestaria, la detección de necesidades del desempleado, segmentación y perfilado, análisis de impacto, eficiencia y eficacia de las políticas activas de empleo y por último, los sistemas de información.

Los principales hallazgos encontrados han sido los siguientes:

- La necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación y participación de todos los agentes clave del ámbito de las políticas activas de empleo en España.
- Se identifica la necesidad de contar con instrumentos y mecanismos que permitan analizar el mercado de trabajo desde una visión integral de todos los agentes claves del Sistema Nacional de Empleo. Igualmente, la necesidad de alinear las políticas sociales, educativas y de empleo, con el propósito de cubrir las necesidades del mercado en España.

– Es necesario establecer mecanismos que permitan una mejor definición de los objetivos de las políticas activas de empleo, así como su medición y un proceso de vinculación de la consecución de objetivos con el pago de los servicios y programas.

– Respecto al Plan Anual de Política de Empleo, se identifica la necesidad de que su sistema de objetivos incorpore las singularidades propias de los territorios, siendo, igualmente, necesario un despliegue de los programas y servicios propios y comunes de manera similar.

– Respecto a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales se identifica la necesidad de diseñar un mecanismo de convocatoria de las conferencias sectoriales que permita marcar un adecuado procedimiento de reparto de los fondos estatales con suficiente antelación, así como la mejora de la ejecución presupuestaria de las políticas activas de empleo, incorporando, además, mecanismos participativos por parte de todos los agentes asistentes en las conferencias sectoriales.

– Se identifica la necesidad de dotar a las oficinas de empleo de un mayor protagonismo en la confección de las estrategias territoriales, faltando, además, recursos especializados en las mismas. Además, se pone de manifiesto la necesidad de desarrollar mecanismos de colaboración formales gestionados desde dichas oficinas de empleo y no desde los servicios públicos de empleos autonómicos.

– Se detecta la necesidad de desarrollar una planificación presupuestaria plurianual al objeto de dar continuidad a determinados programas y servicios.

– El Sistema Nacional de Empleo no cuenta con un sistema perfilado y segmentación homogéneo de los demandantes de empleo, lo que provoca que el proceso de identificación de necesidades sea asimétrico entre comunidades autónomas. Tampoco se identifica un nivel de desarrollo de los itinerarios personales homogéneo en los diferentes servicios públicos de empleo autonómico entrevistados.

– Se identifica la necesidad de establecer un marco de evaluación común de las políticas activas de empleo a través de criterios comunes y homogéneos para la medición de los resultados y procedimientos, mediante la realización de un análisis *ex ante*, durante y *ex post* de las políticas activas de empleo.

– Igualmente, se observa la necesidad de disponer de un sistema de información que integren las diferentes políticas activas de empleo, bajo el concepto de dato único y mediante una asignación de conceptos homogénea.

Las principales **conclusiones** en materia de estrategia y procedimiento serían las siguientes:

Los sistemas informáticos son dispersos y orientados más a la gestión administrativa que al propio análisis.

Aunque ha mejorado con el tiempo, sigue considerándose insuficiente la integración de la información de participantes en políticas activas de empleo a través del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

Cada comunidad autónoma ha determinado sus propios servicios particulares, ya que el catálogo de servicios no se ha utilizado tal y como se había diseñado.

No se consigue la prestación de un servicio adecuado, imposibilitando evaluar su impacto ya que no hay definición ex ante de los itinerarios y según las características de los individuos.

Es necesario mejorar la intermediación entre oferta y demanda y así poder atraer a las empresas y los demandantes de empleo confíen en los sistemas públicas de empleo como un canal eficaz para encontrar empleo.

España no tiene un elevado grado de avance en la transformación digital de los servicios públicos de empleo siendo, además, muy heterogéneo con respecto a los países de referencia.

No se utilizan las herramientas de perfilado de manera generalizada y no existen ni normalización ni coordinación en la asignación de los itinerarios. Para un correcto diagnóstico el perfilado estadístico y la asignación de itinerarios, junto con el orientador, son herramientas esenciales en cualquier Sistema Público de Empleo.

V. Eficacia

Introducción

El concepto de las políticas activas de empleo como aquellas destinadas a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, así como promover el mantenimiento del empleo entre las ocupadas incrementando las competencias profesionales y desarrollo de habilidades y aptitudes que faciliten una mejor calidad de empleo.

Revisión de la literatura

En relación a los trabajos realizados sobre las políticas activas de empleo, se puede establecer como punto en común la existencia de consenso en que éstas tienen un efecto positivo a medio-largo plazo.

Analizado por grupos de interés particulares, los que obtienen un mayor impacto con estos programas son los relativos a hombres, a aquellos menores de 24 años, a individuos con bajo nivel de formación y a parados de corta duración.

Por último, este apartado también concluye que las políticas de orientación laboral son eficaces con respecto al resto de políticas y dan resultados significativamente positivos.

El análisis de eficacia llevado a cabo por la AIReF

El AIReF realiza una evaluación de impacto del programa PREPARA y de un servicio, el diagnóstico individualizado en la comunidad autónoma de Aragón, desde una perspectiva microeconómica, analizando los datos de las personas inscritas como demandantes de empleo, con determinadas características, desde el año 2012 hasta el año 2017, procedentes de dos fuentes: el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) y el Sistema de Información de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Previamente, la AIReF identifica a la población objeto de estudio y sus características generales que van a ser utilizados en las dos evaluaciones. Para ello parte de las personas registradas en el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

El programa PREPARA

La evaluación pormenorizada del programa PREPARA se recoge en este apartado, definiendo el mismo y la legislación que lo recoge, los datos utilizados para el estudio, la evaluación del impacto mediante diferentes métodos de evaluación y sus conclusiones más importantes.

14A: Diagnóstico individualizado

Similar estudio se ha realizado para los receptores del servicio de “Diagnóstico individualizado (14A)” en la comunidad autónoma de Aragón, al entender que este servicio se entiende como una “puerta de entrada”, ya que supone una atención personalizada por parte del personal orientador para el análisis detallado de las

capacidades, habilidades y aptitudes de las personas demandantes de empleo y una mejor prescripción de servicios tras este diagnóstico.

Al igual que para el programa PREPARA se analizan los datos utilizados, la técnica utilizada para la evaluación y los resultados y las conclusiones obtenidas.

Las principales **conclusiones** obtenidas del análisis y evaluación de la eficacia han sido las siguientes:

Existe una correlación negativa (es decir, no causalidad) entre el nivel de desempleo y el desempeño de los servicios públicos de empleo.

El programa PREPARA, que relaciona políticas activas y pasivas y está orientado a desempleados de larga duración genera desincentivos a incorporarse al mercado laboral, fundamentalmente durante los seis meses que dura la prestación.

El estudio realizado en el servicio 14A en Aragón indica que se pueda considerar un ejemplo de una política activa de empleo efectiva y de un coste relativamente bajo.

VI. Indicador de costes

Introducción

Como indica el estudio realizado por la AIReF, el objetivo del capítulo es aportar un análisis y una evaluación de los recursos que se invierten para la implementación de las políticas activas de empleo mediante la prestación de servicios y programas.

Hallazgos

El estudio recoge los principales hallazgos a la evaluación de la eficiencia de las políticas activas de empleo en España, analizando, entre otros, el gasto total en oficinas de empleo por comunidades autónomas, atendiendo a los demandantes de empleo a los que prestan servicio, las tipologías de gasto y los perfiles de los empleados públicos. También se analiza el número total de servicios por tipología de servicio, demandantes y usuarios, la tasa de cobertura de los demandantes de empleo, así como su perfil.

Las principales **conclusiones** obtenidas en este apartado han sido las siguientes:

La autonomía de gestión en las oficinas públicas de empleo es insuficiente.

Los modelos de excelencia y calidad EFQM han sido exitosos en las comunidades como Aragón, en las que sus servicios públicos de empleo lo han implementado.

La información de costes de las oficinas públicas de empleo y los centros de formación es altamente dispar si comparamos las comunidades autónomas. Además, el nivel de información disponible de indicadores de coste es deficiente salvo excepciones.

IV.III.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo al *Programa de Políticas activas de empleo*, recogía 23 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 19 propuestas han sido implementadas y ninguna había sido rechazada. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 4 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas del MITEC, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

Los dos grandes ejes de las propuestas son los siguientes:

1. Conseguir que la arquitectura institucional y las normas pongan el foco en las necesidades del ciudadano, siendo su eje vertebrador.
2. Mejorar la calidad de los datos, de la información existente, dando un salto cualitativo en tecnología.

Para una mayor sistematización de las propuestas y respuestas, éstas se ordenan de acuerdo con la estructura del *spending review*, distinguiendo entre: relativas al **ámbito operativo** y el **ámbito de gobernanza**.

I. Propuestas relativas al ámbito operativo.

Según establece la AIReF, la gestión operativa comprende el modelo de relación de las oficinas de empleo con los agentes locales, la configuración de los programas y servicios de las políticas activas de empleo según los colectivos de personas, la orientación a objetivos y resultados de dichas políticas, la mejora de los modelos de gestión, así como

la dotación en ellos de indicadores y capacidades de análisis para facilitar el seguimiento e impulsar la mejora continua.

Dentro de las citadas propuestas, la AIReF recalca que con la tecnología actual se puede adoptar un modelo operativo de forma que las operaciones administrativas se automaticen, implantándose sistemas mejorados de casación entre oferta y demanda de empleos y que exista una trazabilidad de las políticas activas de empleo que permitan tener los indicadores para evaluar eficacia y eficiencia.

1. Propuesta: Sistema de gestión común y transparente que permita la trazabilidad de la ejecución de las políticas activas de empleo y su evaluación cuantitativa.

Respuesta: Propuesta en proceso.

Los grupos de trabajo entre el SEPE y las CC.AA. han continuado su trabajo en 2024 según el calendario previsto. Los desarrollos tecnológicos para el nuevo sistema SISPE-CEUS para dar soporte a la gestión del empleo en 10 CC.AA. han avanzado, y continuarán durante todo el año 2025. También en 2025 está prevista la incorporación al Sistema de Información del nuevo módulo que recogerá los servicios prestados a las empresas. Algunas CC.AA. han realizado ya avances muy significativos en sus propios sistemas, incorporando distintos tipos de perfilado y conexión con ofertas de empleo y recomendaciones personalizadas.

El nuevo cuadro de mando está disponible, únicamente a falta del acuerdo formal entre todos los SPE que se tomará en el primer trimestre de 2025. En el mes de abril se realizará su primera publicación, que incluirá los resultados más significativos de los Planes Anuales para el Fomento del Empleo Digno.

2. Propuesta: Disponer de un sistema de gestión para la casación de oferta, demanda y necesidades formativas.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La gestión de ofertas de empleo presentadas a los servicios públicos de empleo es uno de los servicios garantizados a personas, empresas y demás entidades empleadoras que establece la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. Formará parte de la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.

Se ha completado el desarrollo de la primera fase de una herramienta tecnológica de detección de necesidades formativas. La herramienta ha sido presentada a los SPE de

las CC.AA. el día 29 de enero de 2025, en el tercer punto del orden del día del Pleno nº 86 de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del SISPE.

El desarrollo e implantación de esta medida está acompasado a la anterior: “Sistema de gestión común y transparente que permita la trazabilidad de la ejecución de las políticas activas de empleo y su evaluación cuantitativa.”.

3. Propuesta: *Crear una plataforma común y un grupo de análisis de datos permanentes en el Servicio Público de Empleo Estatal que evalúe las políticas activas de empleo en términos globales, territoriales y locales.*

Respuesta: Propuesta implementada.

La Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo establece en su Título VI la Evaluación de la Política de Empleo.

Se ha conformado un grupo con la participación de todos los SPE de las CC.AA., que durante el curso académico 2023-24 cursó con aprovechamiento un Diploma específico sobre evaluación de políticas públicas de empleo, financiado con fondos distribuidos en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. El diploma se impartió a distancia, contó también con actividades y eventos presenciales, e incluyó un trabajo aplicado de final de curso tutorizado individualmente por el profesorado que impartió el diploma.

La primera promoción se diplomó en el mes de septiembre de 2024. Las personas graduadas han participado en la elaboración de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-28.

En estos momentos se está desarrollando la segunda edición del diploma, cuya coordinación corre a cargo de la Universidad de Barcelona, y cuenta con la participación de diferentes universidades del Estado. La segunda edición finalizará en septiembre de 2025 y reforzará la capacidad individual y colectiva de los SPE para evaluar la Política de Empleo.

II. Propuestas relativas al ámbito de gobernanza.

Según establece la AIReF comprende el modelo de coordinación y regulación de las políticas activas de empleo, el papel de las oficinas de empleo, el sistema de medición de la calidad de los servicios y la gestión de itinerarios de las personas bajo un esquema

de expediente único, siendo la Conferencia Sectorial clave para planificar y ejecutar las políticas activas de empleo en un modelo de competencias cuasifederal como el establecido en España.

4. Propuesta: *Crear un sistema normalizado común para la gestión de la calidad homologable internacionalmente.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

Una de las medidas previstas en la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2021-2024 es la evaluación de la calidad utilizando cuestionarios de satisfacción de la prestación de los servicios de la Cartera Común del Sistema Nacional de Empleo (Objetivo Estratégico 3, objetivo específico 2, segunda medida, pág. 150672)³.

La PES-Network, la Red de Servicios Públicos de Empleo de la UE, de la que el Sistema Nacional de Empleo forma parte, utiliza como referencia un modelo de excelencia para el desempeño de los SPE. Promueve el aprendizaje mutuo y la compartición de buenas prácticas para el desarrollo, en cada país, de los siete factores de desempeño que conforman el modelo.

Una línea de trabajo común de la PES-Network es la medición de la satisfacción de las personas y empresas atendidas. El evento más reciente de esta línea de trabajo tuvo lugar en Bruselas, el 21 de noviembre de 2024, en el que el SNE participó, y en el que diversos países (Alemania y Francia con especial detalle) mostraron las metodologías e instrumentos que utilizan.

En el seno de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del SISPE existe un grupo de trabajo para implementar los Servicios a las Empresas. Ese grupo está elaborando un cuestionario de satisfacción acordado entre el SEPE y los 17 SPE de las CC.AA. Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, la Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, el País Vasco y La Rioja ya han aportado los cuestionarios que aplican en sus territorios, y a lo largo de 2025 está prevista la incorporación al cuadro de mando trimestral (véase la actualización del estado de la propuesta 1) de un indicador de satisfacción comparable entre las 17 CC.AA.

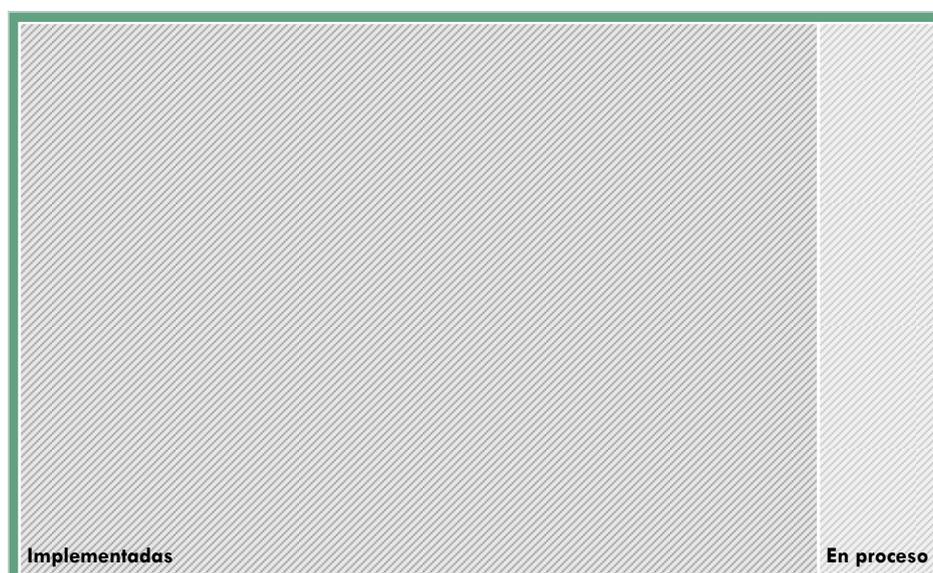
³ <https://www.boe.es/boe/dias/2021/12/07/pdfs/BOE-A-2021-20185.pdf>

IV.III. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo al **Programa de Políticas Activas de Empleo**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.III.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.IV. Fase I: Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria

El *spending review* sobre becas de educación universitaria queda integrado en el Plan de Acción de la Fase I de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 1 de agosto de 2017¹. Los resultados de los trabajos se presentaron en un informe², de fecha 19 de junio de 2019.

IV.IV.I. Ámbito del *spending review*

La finalidad del estudio de la AIReF es analizar el sistema estatal de becas universitarias del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (en adelante MEFPD) y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (en adelante MICIU). Se evalúa su estrategia y definición, el procedimiento de gestión y tramitación de las becas, así como su impacto respecto a los objetivos que se buscan: el acceso a la universidad y la consecución del título universitario, analizando, además, su fortaleza como instrumento de estímulo para incentivar el rendimiento académico.

El objeto de análisis es, por lo tanto, el sistema estatal de becas universitarias, cuyo marco está establecido en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. En dicha norma se recoge la siguiente definición de beca: “la cantidad o beneficio económico que se conceda para iniciar o proseguir enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de un título o certificado de carácter oficial con validez en todo el territorio nacional, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas y al aprovechamiento académico del solicitante”.

El objetivo de la evaluación es conocer la idoneidad de su diseño actual, su cobertura y generosidad, el procedimiento de tramitación y el impacto de las becas a la hora de permitir el acceso a los estudios superiores, la continuidad en el sistema universitario y la consecución del título correspondiente. Para ello, el informe elaborado

¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

² <https://www.airef.es/es/becas/>

por la AIReF lleva a cabo tres tipos diferentes de evaluación: de estrategia (si el diseño del sistema de beca permite responder adecuadamente al diseño que persigue); de procedimiento (la eficacia del funcionamiento de la tramitación) y de eficacia (el efecto causal que produce la concesión de la beca en los objetivos que persigue el sistema). Además, se analiza la relación entre el sistema estatal de becas universitarias y el mercado laboral.

El alcance relativo al gasto en becas objeto de estudio asciende a 816 millones de euros, aproximadamente un 25 por ciento del presupuesto del MEFPD. Este importe incluye solamente los tipos de becas de la convocatoria general de becas universitarias (matrícula, residencia, renta y variable) para el curso 2016-2017 concedidas por el MEFPD. Este departamento ministerial gastó en el periodo analizado 894 millones de euros, que engloban, además de los 816 millones de euros objeto de análisis, otros tipos de becas universitarias como Erasmus, colaboración, idiomas, etc. Conjuntamente con este gasto, las comunidades autónomas gastaron 85 millones de euros, suponiendo un gasto total en becas universitarias de 979 millones de euros.

Las respuestas al cuestionario han sido remitidas por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes (MEFPD) y por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU).

IV.IV. II. Resumen del contenido del *spending review*

A continuación, se presenta un resumen del contenido del *spending review* y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MEFPD y el MICIU.

El *spending review* de becas de educación universitaria se ha estructurado tomando en consideración tres aspectos: la **estrategia**, el **procedimiento** y la **eficacia**, con el objetivo de ofrecer propuestas que mejoren la eficacia del sistema estatal de becas universitarias y promover el mejor uso del dinero público destinado a tal fin.

Para la realización del estudio, la AIReF utilizó los siguientes elementos: información de los registros del MEFPD, siendo la primera vez que se utilizan con los datos del Sistema Integrado de Información Universitaria; elaboración de una encuesta dirigida a los

estudiantes universitarios de toda España; y comparativa internacional con las mejores prácticas nacionales e internacionales.

I. Contexto general en España y comparación con otros países

En este apartado se identifican y analizan los aspectos más relevantes de la situación de la educación superior en España y se compara con la de otros países desarrollados.

La educación superior

Se realiza un análisis pormenorizado de la educación superior en España comparándolo con el resto de países europeos. Se muestra una comparativa del gasto en las instituciones educativas como porcentaje del PIB de primaria a terciaria (año 2015), distinguiendo a su vez entre gasto público y privado. También se analiza la comparativa internacional del porcentaje de estudiantes de educación superior en el tramo de edad de 20 a 24 años en el periodo 2016-2017 o los que se espera completen la educación superior. Otras variables analizadas son: el porcentaje de estudiantes que empiezan los estudios superiores y abandonan sin obtener el grado; el nivel de formación máximo alcanzado por la población adulta; la evolución del nivel de formación de la población adulta; la tasa de empleo por nivel de estudios; y la renta relativa de los trabajadores, por nivel educativo.

El estudio **concluye** que España cumple con el objetivo de la Estrategia Europea 2020 (tener un 40 por ciento de universitarios entre 30-34 años), siendo el porcentaje de población adulta universitaria en España (42,6 por ciento) superior a la media de la UE-22 (41,7 por ciento), pero ligeramente inferior a la media de la OCDE (43,7 por ciento).

Las becas universitarias

El estudio continúa realizando un análisis comparado de las becas y ayudas de los principales sistemas de educación superior en Europa.

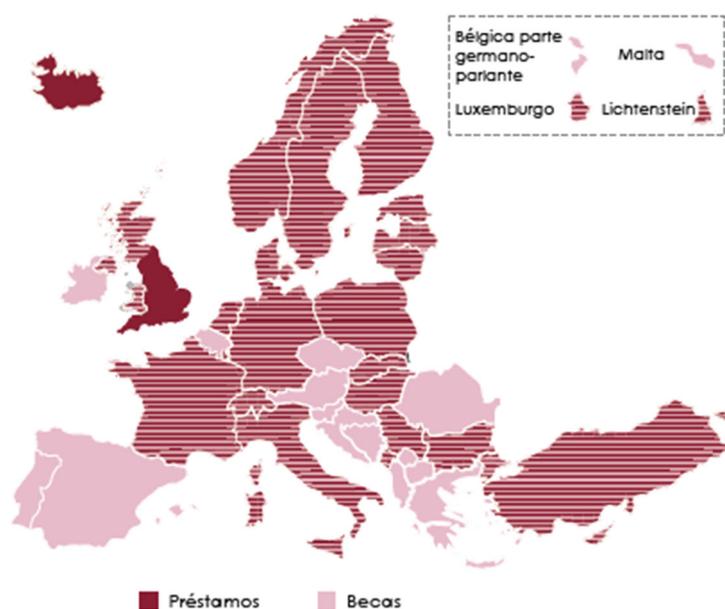
Todos los países de Europa ofrecen apoyo financiero para cursar los estudios universitarios, ya sea en forma de becas o de préstamos o una combinación de ambos, siendo estos últimos menos usados en los países donde conviven las dos modalidades. España ofrece becas universitarias en concurrencia no competitiva basada en requisitos

económicos y académicos. Solamente hay dos países donde no existen becas o ayudas como son Islandia y Reino Unido.

El estudio muestra en el siguiente gráfico una comparativa del tipo de soporte financiero público para alumnos de primer ciclo a tiempo completo en el periodo 2018-2019.

Gráfico IV.IV.II.

Comparativa de países europeos por tipo de apoyo financiero público a los estudios universitarios: Préstamos o Becas



Fuente: AIReF. Proyecto de evaluación I. Becas de educación universitaria.

Asimismo, se analizan otras variables como el porcentaje de estudiantes que usan préstamos y los que perciben becas, se realiza una comparativa de países en función de la cuantía de las becas, así como también se analiza el abandono de estudiantes que iniciaron los estudios universitarios, lo que permite realizar un cálculo del coste implícito de los becados que no terminan sus estudios.

Como **conclusiones** en este apartado se señala que el porcentaje de estudiantes que reciben beca en la mayoría de los países de Europa está por debajo del 50 por ciento, existiendo mucha variabilidad en las cuantías de las becas que reciben los estudiantes por un curso académico.

El coste implícito o gasto público improductivo de los becados que no terminan sus estudios es de más de 1.800 millones de euros por cohorte de entrada a la universidad. De los estudiantes que iniciaron sus estudios en el curso 2010-2011, un 31 por ciento de los alumnos que recibe beca algún año no termina sus estudios en los cuatro años siguientes.

II. Estrategia

En este apartado el estudio evalúa la estrategia en relación con las necesidades de los estudiantes y la pertinencia del sistema estatal de becas universitarias. Así, el sistema de becas será pertinente si su diseño permite responder adecuadamente a los objetivos que persigue, identificando las necesidades de los estudiantes y estudiando la coherencia de las becas universitarias estatales con otras becas universitarias.

La AIReF **concluye** que el sistema actual de becas universitarias ha contribuido a garantizar la igualdad de oportunidad. Así, según las encuestas realizadas, un 22 por ciento no podría continuar en la universidad sin la beca y un 70 por ciento tendría que buscar un trabajo o pedir ayuda para costearse los estudios.

Contexto normativo del sistema estatal de becas

El artículo 27 de la Constitución española, la Ley Orgánica de Educación³ y la Ley Orgánica de Universidades⁴, regulan que es el Estado quien establece con cargo a sus Presupuestos Generales un sistema general de becas y ayudas con la finalidad de “garantizar las condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación y para que todos los estudiantes, con independencia de su lugar de residencia, disfruten de las mismas oportunidades de acceso a los estudios superiores”. Además, el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, regula entre otras cuestiones las condiciones que tienen que tener los beneficiarios, las modalidades de becas y ayudas al estudio, las cuantías de las becas y ayudas en las enseñanzas postobligatorias, los requisitos económicos y académicos y los principios y condiciones de revocación y reintegro e incompatibilidades.

³ [Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.](#)

⁴ [Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades](#)

Además, anualmente se aprueba un Real Decreto que especifica las cuantías y umbrales aplicables en cada curso académico para obtener beca o ayuda al estudio, así como la convocatoria de becas de carácter general para estudiantes que cursan estudios postobligatorios. Respecto a la descripción de los tipos y cuantías de las becas, el estudio destaca que las mismas dependen de la renta y el rendimiento académico. Los criterios económicos de renta y patrimonio familiar se establecen en unos umbrales que no han variado desde el curso 2010-2011.

Respecto a la evolución de los criterios académicos existe un cambio relevante a partir del curso 2012-2013, cuando se incorporó una nota para estudiantes de primer curso para obtener la beca y se aumentó el porcentaje de créditos aprobados sobre matriculados para cursos superiores. El estudio señala cinco tipos de becas:

1. Beca de matrícula
2. Cuantía fija ligada a la renta del estudiante
3. Cuantía fija ligada a la residencia del estudiante durante el curso
4. Cuantía variable
5. Beca de excelencia desde 2018/2019

Necesidades de los estudiantes

Dentro de los organismos de la Administración General del Estado destinados a la identificación de necesidades que tienen los estudiantes a la hora de acceder a la universidad o de su continuidad en ella, el estudio señala principalmente el Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico que, entre otras funciones, evalúa los indicadores y variables que le permiten analizar el sistema de becas universitario español. La AIReF indica que no se ha reunido desde 2011 hasta octubre de 2018.

El estudio recoge una estimación de las necesidades de los estudiantes universitarios, tanto financieras como no financieras, siendo el objetivo detectar y cuantificar las mismas, ya que los estudiantes a la hora de acceder y seguir estudiando en la universidad deben hacer frente a una serie de obligaciones económicas (gastos de matrícula, de alojamiento, transporte, material y comida) como no económicas (información, orientación y planificación).

El estudio destaca las necesidades más importantes durante los estudios universitarios haciendo distinción en función del perceptor: becados MEFPD, no becados y estudiantes. De mayor a menor importancia se identifican en el siguiente orden: información, transporte, matrícula, material, manutención y alojamiento.

Las principales **conclusiones** son las siguientes:

Según la encuesta realizada por la AIReF, la principal barrera de acceso al sistema universitario está relacionada con los diferentes costes que la educación universitaria origina a los estudiantes. Se ha estimado en el estudio la cuantía de cada una de estas necesidades económicas que tiene que afrontar un estudiante por cursar un año de grado universitario, siendo de 3.964 euros (si reside en el hogar familiar) y 6.664 euros (si reside fuera).

Además, el 70 por ciento de los encuestados identifica como necesidad el estar informado durante los estudios universitarios. siendo varios los momentos en los que la falta de dicha información puede afectar a las decisiones de los estudiantes. Solo el 13 por ciento de los estudiantes universitarios encuestados recibieron información y orientación sobre los gastos a afrontar y sobre becas y ayudas (en el colegio, instituto, centro de Formación Profesional...). Sin embargo, la falta de orientación provoca que un 17 por ciento de los estudiantes elegibles para las becas no la soliciten al no recibir información.

Pertinencia: cobertura, generosidad y coherencia

Según el estudio, un sistema de becas será pertinente si su diseño permite responder adecuadamente a los objetivos que persigue.

El estudio **concluye** que el sistema de becas universitarias no se enmarca en una estrategia y, por tanto, no fija unos objetivos cuantificables (objetivos de cobertura, generosidad, empleabilidad, etc.) y medidas para cumplirlos, ni actuaciones concretas, ni indicadores para monitorizar su seguimiento y evaluación. Sí existe un objetivo genérico que es garantizar el acceso a la educación superior en igualdad de condiciones con independencia del nivel de renta del estudiante.

El estudio de la **cobertura** del sistema muestra que todos los países de Europa ofrecen apoyo financiero para cursar los estudios universitarios, ya sea a modo de becas o de préstamos o una combinación de ambos. En la mayoría de los países que ofrecen becas y ayudas la cobertura está por debajo del 50 por ciento. Una cobertura

relativamente elevada se da en Irlanda (43 por ciento), Francia (33 por ciento), los Países Bajos (32 por ciento) y España (28 por ciento). España es uno de los países con mayor porcentaje de estudiantes universitarios becados, aunque su cuantía media es de las más bajas.

La AIReF **concluye** que, según la encuesta realizada, si los becados no hubieran disfrutado de la beca, un 31 por ciento no hubiera podido acceder a realizar un grado universitario y estima que las becas han permitido cubrir el 60 por ciento de las necesidades de los estudiantes.

Solo el 13 por ciento de los estudiantes universitarios encuestados recibieron información u orientación en el colegio, instituto, centro de Formación Profesional, o similar, sobre los gastos que tiene que afrontar por estudiar un grado universitario y sobre becas y ayudas. Esta falta de información provoca que alrededor de un 17 por ciento de los estudiantes elegibles para las becas no la soliciten al no recibir información sobre su existencia.

Se han detectado dos factores importantes que pueden hacer que las familias que necesiten las becas para acceder y continuar, si así lo desean, en la universidad, no puedan hacerlo, de forma que no se cumple con el objetivo de igualdad de oportunidades que tienen las becas. Estos factores son los umbrales de renta familiar y la falta de información y orientación sobre las becas. En relación a los umbrales se indican los siguientes factores:

- La no actualización de las cuantías de las rentas familiares que definen los tres umbrales desde el curso 2010-2011.
- Se han producido cambios importantes en la distribución de la renta en España y ante esa realidad se hace necesario estudiar los umbrales de renta.
- Otros países contemplan en la definición de sus umbrales la existencia de más situaciones familiares y consideran con mayor precisión las diferencias entre los estudiantes sujetos a potencial cobertura.

Dentro de este apartado se recoge igualmente un análisis de la **generosidad** de las becas, donde se analiza el porcentaje de los alumnos becados y cuantía media de las becas y se estudian pormenorizadamente los tres umbrales de renta familiar existentes. La generosidad de la beca es muy diferente entre países. España es uno de los países

con mayor porcentaje de estudiantes universitarios becados, aunque la cuantía media es de las más bajas.

Como **conclusión** se refleja que los estudiantes más necesitados económicamente se estima que reciben una cuantía media un 9 por ciento inferior al coste medio de sus necesidades (matrícula, transporte, comida y material). Por lo tanto, la cuantía media de la beca no cubre íntegramente las necesidades de los estudiantes que viven fuera del domicilio familiar para cursar los estudios universitarios.

El sistema de becas actual establece tres umbrales que presentan una gran discontinuidad en cuanto a cuantía de becas entre ellas, que hace que familias con renta muy parecida en el entorno del punto de discontinuidad reciban cantidades muy diferentes.

Sobre los tres umbrales de renta que se establecen la AIReF señala que no se tienen en cuenta adecuadamente las necesidades económicas de las familias con rentas similares en el entorno de los puntos de discontinuidad.

Coherencia

El principal oferente según gasto dedicado a becas y ayudas universitarias es la Administración General del Estado, a través del MEFPD. En el año 2016 su gasto en becas y ayudas fue de un 91 por ciento respecto del gasto público total en becas universitarias en ese año.

No obstante lo anterior, debido a la transferencia de competencias en materia de educación en el año 2000, las comunidades autónomas presentan estrategias complementarias al sistema de becas del MEFPD en conceptos, población objetivo y cuantías cubiertas. Estas estrategias se pueden agrupar en tres grandes bloques: universalidad, complementar la cuantía de las becas del MEFPD y cubrir a estudiantes que han sido excluidos por no cumplir con los requisitos de las becas del Ministerio.

Por último, indicar que las universidades mediante sus convocatorias de becas financiadas por las comunidades autónomas también complementan el sistema de becas del Estado y de las comunidades autónomas.

III. Procedimiento

En este epígrafe del estudio se evalúa la implementación de la política de becas, analizando la eficacia del funcionamiento de la tramitación y detectando los principales aspectos de la misma que pueden generar problemas y limitar la eficiencia y la eficacia de los objetivos de la política.

El procedimiento por el que se tramitan y adjudican las becas y ayudas del Ministerio viene definido en el Real Decreto 1721/2007, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas. A través de dicha regulación se establece un reparto competencial, del que quedan excluidos País Vasco y Cataluña. En el reparto general, el peso del procedimiento recae en el MEFPD y en las unidades de trámite de las universidades.

Etapas del procedimiento

El procedimiento de la gestión y tramitación de las becas universitarias se divide en dos fases: la tramitación de las becas y su control y seguimiento.

La convocatoria de becas universitarias se publica anualmente en el mes de agosto y el cierre de plazos es en octubre. Más del 70 por ciento de los becados reciben la beca entre enero y mayo, durante el segundo cuatrimestre del curso académico.

El estudio recoge las siguientes **conclusiones** sobre esta materia:

Indica que se observa un elevado número de agentes involucrados en el procedimiento, dándose la posibilidad de dar lugar a diferentes interpretaciones, lo que puede limitar la igualdad de acceso dependiendo de los criterios empleados. Una mayor coordinación sería deseable para evitar que existan diferencias de criterio que puedan vulnerar el acceso en igualdad de condiciones.

Además, se señala que durante la evaluación del procedimiento se han observado carencias en los perfiles encargados de la tramitación del procedimiento de concesión, tanto del personal de las unidades de trámite de las universidades en temas fiscales y tributarios, como del personal temporal que el Ministerio envía a las unidades de trámite de las universidades.

Se añade que no todas las unidades de trámite utilizan la plataforma de gestión de becas que facilita el MEFPD. Las universidades que utilizan sus propias herramientas y no la del MEFPD, están expuestas a mayores demoras en el proceso de gestión.

Se ha observado, igualmente, que los estudiantes con menor renta tienen más dificultades para completar el procedimiento de solicitud de becas., aunque por medio de las encuestas se ha detectado que el procedimiento no es excesivamente complejo.

Otra de las conclusiones obtenidas en el análisis del procedimiento ha sido la falta de información personal o económica clave para comprobar requisitos para la concesión de la beca, como por ejemplo información de requisitos de carácter personal, así como información de carácter económico para actividades económicas.

Por último, el estudio también ha revelado una ausencia de un portal común que contenga todas las becas universitarias, incluidas las becas complementarias de comunidades autónomas y universidades. La ausencia de una ventanilla única de información puede causar que estudiantes se queden fuera tanto de las becas del MEFPD como de las restantes becas complementarias.

Casos particulares: País Vasco y Cataluña

Se hace mención a dos casos particulares, exceptuados del reparto competencial, existiendo diferencias en la tramitación de las becas en estas dos comunidades autónomas.

Casos internacionales: Francia, Australia y Austria

Por último, el estudio realiza un análisis comparado del modelo francés, australiano y austriaco de tramitación y concesión de becas universitarias.

El estudio **concluye** que la principal ventaja del modelo francés reside en el plazo del procedimiento y el momento de pago de becas, donde la convocatoria de becas se publica a comienzos de año y es capaz de iniciar una evaluación preliminar de la elegibilidad de los candidatos a comienzos de año, lo que resulta en una notificación de elegibilidad provisional en abril, cuatro meses antes al inicio del curso lectivo.

En el caso del modelo australiano, se delega la tramitación y la asignación de las becas del país en centros especializados. La centralización de los servicios de tramitación en unidades especializadas permite agregar las capacidades y recursos necesarios en un número controlable de instituciones.

Por lo que respecta al austriaco, este tiene un proceso de renovación automática de becas para aquellos que siguen en la universidad. Este modelo tiene como principales ventajas la simplicidad para el estudiante y la rapidez.

IV. Eficacia

El apartado relativo al análisis del impacto de las becas universitarias analiza el efecto de las becas en ciertas variables objetivo (como la continuidad en el sistema universitario, consecución del título, rendimiento académico y continuación a estudios de máster) mediante técnicas tradicionales de evaluación del impacto. El interés de este análisis es determinar en qué medida las becas universitarias promueven la igualdad de oportunidades.

Base de datos extraída del Sistema Integrado de Información Universitaria

Los análisis del estudio se han realizado con una base de datos extraída por el MEFPD del Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU). El SIIU contiene información de las diversas dimensiones del sistema universitario, donde destaca la diferente información sobre los estudiantes, de quienes se obtiene información de sus características sociales, demográficas y curriculares.

Algunos resultados obtenidos poseen ciertas limitaciones derivadas de falta de información disponible en la base de datos.

Entre las **conclusiones** más importantes, el estudio destaca las siguientes:

No se dispone de información de estudiantes en etapas preuniversitarias y, por lo tanto, no se puede evaluar uno de los objetivos fundamentales de las becas, que es el impacto de las becas en el acceso al sistema universitario.

Falta de información en variables relevantes que hacen que se pierdan matices importantes en la evaluación de la renta familiar del solicitante, la nota media del curso y si el estudiante es beneficiario de alguna otra beca universitaria.

Solo se ha podido evaluar de inicio a fin de su carrera universitaria a aquellos que inician sus estudios en el curso 2010-2011, debido a la creación del SIIU en el año 2010. Esta limitación se podrá superar si el SIIU se consolida como instrumento de gestión que perdure en el tiempo.

Eficacia de las becas: instrumentos para garantizar la igualdad de oportunidades

Se realiza en este apartado un análisis causal del efecto que produce la beca en el acceso al sistema universitario, la consecución del título de grado y el rendimiento académico. Además, se analiza el efecto de la beca en el acceso a los estudios de posgrado (el máster). En el caso del acceso, ante la imposibilidad de evaluarlo por las

limitaciones de información existentes, se ha considerado como tal la continuidad de los estudiantes que inician estudios universitarios más allá del primer curso, es decir, aparecer matriculado el segundo año.

Sobre este ámbito del estudio la AIReF presenta las siguientes **conclusiones**:

El coste potencialmente improductivo en estudiantes becados de una cohorte que abandonan o siguen en la universidad tras seis años sin graduarse se ha estimado que ronda los 1.800 millones de euros. De los estudiantes que iniciaron sus estudios en el curso 2010-2011, un 31 por ciento de los alumnos que recibe la beca algún año no termina sus estudios en los cuatro años siguientes. En los no becados este porcentaje asciende al 42 por ciento.

Recibir la beca el primer año académico no significa que favorezca continuar en el segundo año y su impacto sobre el rendimiento académico es muy limitado. Es decir, el tener beca no aumenta ni disminuye la probabilidad de continuar con el segundo curso en la universidad frente a no tenerla.

Sin embargo, recibir alguna beca a partir del segundo año tiene un impacto positivo. Así, favorece la consecución del título académico y mejora, modestamente, el rendimiento académico. Además, recibir beca en el último año antes de graduarse incrementa la probabilidad de que el estudiante se matricule posteriormente en los estudios de máster.

Introducir requisitos académicos de las becas (2013-2014) aumentó el rendimiento medio de los estudiantes becados. El efecto de la beca fue aumentar en aproximadamente el 3,3 por ciento de los créditos aprobados.

V. Relación entre el sistema estatal de becas universitarias, sistema universitario y mercado laboral.

La función del sistema estatal de becas universitarias es garantizar el acceso a la universidad a todos los estudiantes con independencia de su nivel de renta, sin contar entre sus objetivos directos el fomento de la inserción laboral ni el desarrollo de objetivos estratégicos en España, aunque algunos sistemas de becas regionales sí cumplen con esta función.

El estudio señala que lo anterior se confirma al observar las condiciones con las que se otorgan las becas, ya que el MEFPD no tiene en cuenta la titulación que va a cursar el estudiante a la hora de adjudicar las becas, ni se realiza una alineación del sistema con el mercado laboral, buscando garantizar aquellas titulaciones con mayor inserción laboral o de mayor interés para el país.

Encaje de la inserción laboral y nivel de estudios

Los estudios universitarios aumentan la inserción laboral, especialmente cuando se toma como muestra el total de egresados universitarios.

El estudio presenta un análisis de la tasa de paro según la franja de edad y el nivel de estudios, distinguiendo seis niveles en los que el mayor es la educación superior y el menor es analfabetos. El encaje entre la inserción laboral y el nivel de estudios no se corresponde con la preparación recibida: el 36,9 por ciento de los ocupados con educación superior realiza una labor que no requiere dicha preparación. El dato de desalineamiento entre los egresados universitarios y los puestos que desempeñan gana peso si se tiene en cuenta que en España hay en torno a 350.000 ofertas de trabajo no cubiertas por falta de formación específica para ellas.

Por otra parte, el estudio añade que, si se compara la inserción laboral de los egresados con otros países de la UE, la tasa de empleo en España es de las más bajas y que el efecto de estudiar Formación Profesional es casi imperceptible, lo que muestra que dichos estudios podrían estar también mal enfocados.

Relación entre el sistema universitario y el mercado laboral

Una vez expuesto el marco en el que se encuentran los egresados de estudios superiores en el mercado laboral, se procede a estudiar cómo se relaciona el sistema universitario con el mercado laboral.

El sistema no cuenta entre sus funciones con una referencia explícita al mercado laboral, pero sí se estipula que la enseñanza superior debe buscar “la difusión, la valorización y la transferencia del conocimiento al servicio [...] del desarrollo económico” por lo que sí parece claro, por tanto, que la universidad debe alinear su funcionamiento con las necesidades del sistema productivo.

La AIReF indica que no se están utilizando plenamente mecanismos que produzcan dicha alineación entre la enseñanza universitaria con el mercado laboral, produciéndose un desajuste claro entre la oferta y la demanda de graduados universitarios en el mercado laboral.

Además, el estudio detecta los dos puntos donde se produce el momento de conexión entre el sistema universitario y el mercado laboral: en el momento de fijar la oferta de plazas para estudios académicos, incluyéndose aquí la creación y eliminación de titulaciones; y en el momento de impartir las enseñanzas en cada universidad, lo que explica las grandes diferencias en la inserción laboral según la universidad de que se trate.

El estudio describe el procedimiento que siguen las comunidades autónomas para identificar qué sectores han de potenciarse (sectores de interés estratégicos para cada comunidad autónoma donde se puedan crear ventajas competitivas) y describe cómo está funcionando el mismo, donde parece que el mecanismo principal de alineamiento (el número de plazas universitarias) no se está utilizando de manera correcta o dinámica.

El estudio destaca las siguientes **conclusiones**:

El mecanismo principal por el que se alinea la enseñanza universitaria con el mercado laboral, el número de plazas universitarias, no parece que se esté utilizando de manera dinámica o, en ocasiones, correcta. Al analizar las comunidades autónomas, los cambios que puede haber en el número de plazas no parece guardar relación con la definición de sectores prioritarios ni con las demandas del mercado laboral, de forma que se están ofertando muchas plazas en ramas que no tienen alta inserción laboral. Así, el bajo nivel de alineamiento entre sistema universitario y mercado laboral repercute directamente en la inserción laboral.

El sistema estatal de becas universitarias no cuenta entre sus objetivos directos con el fomento de la inserción laboral ni con el desarrollo de objetivos estratégicos en España. Su función es garantizar el acceso a la universidad a todos los estudiantes con independencia de su nivel de renta.

Algunos sistemas de becas regionales sí cumplen con esta función. Por ejemplo, en el caso de Aragón se observa cómo se pueden dirigir becas a sectores específicos que son de interés estratégico para la región.

Existen mecanismos en manos de las comunidades autónomas para alinear la enseñanza universitaria con el mercado laboral. Sin embargo, estas herramientas no se están utilizando plenamente, produciéndose un desajuste claro entre la oferta y la demanda de graduados universitarios en el mercado laboral. Esto tiene un impacto negativo en la alta tasa de sobrecualificación entre los graduados universitarios, que es de un 37 por ciento, la más alta de Europa, y en la baja rentabilidad financiera neta de los estudios, situada entre 150.000 y 190.000 euros, cuando la media europea está entre 180.000 y 260.000 euros. Ambos indicadores pueden repercutir en la decisión de acceso a la universidad.

IV.IV.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El spending review relativo al programa de Becas de educación universitaria recogía 45 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 30 propuestas han sido implementadas y 11 rechazadas. Por lo anterior, a continuación se presentan las 4 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas del MEFPD y del MICIU, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización de las propuestas y respuestas, se ordenan de acuerdo con la estructura del *spending review*: **estrategia y complementariedad, necesidades, cobertura y la generosidad, y procedimiento:**

I. Propuestas relativas a la estrategia y complementariedad

Mejorar la estructura y el contenido del SIIU

La AIReF propone una serie de medidas para mejorar el sistema de información para hacerlo más completo y robusto. Dotarlo de medios que permitan evaluar mejor los objetivos del sistema.

1. Propuesta: *Incluir etapas posteriores: predoctoral, postdoctoral y vida laboral.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

Actualmente se recogen en el SIIU los matriculados y egresados de doctorado. En este momento el MICIU está elaborando el Plan de Evaluación hasta el año 2029, y en él se incluye la evaluación de los postdoctorales. Se llevará a cabo un cruce de bases de datos de doctores, PDI y, en la medida de lo posible, con la vida laboral que permitirá disponer de información longitudinal de esta población.

Con relación a la vida laboral de los egresados universitarios, el SIIU realiza un cruce de sus datos de egresados en todos los niveles, grado, máster y doctorado con los registros de la TGSS con los que se calculan indicadores de afiliación a la Seguridad Social:

Enlace:<https://www.universidades.gob.es/indicadores-de-afiliacion-a-la-seguridad-social-de-los-egresados-universitarios/>

En este sentido, el SIIU está trabajando para ampliar el número de indicadores intentando generar indicadores sintéticos que permitan realizar un seguimiento lo más fiel posible a los egresados. Para ello se van a utilizar variables que hasta ahora no se han utilizado como la continuidad de los estudios o la afiliación previa al egreso.

También desde el SIIU se está trabajando para que España pueda participar, a través del INE en la próxima implementación de la encuesta de seguimiento de egresados propuesta por la CE (Eurograduate) para 2026.

Respecto a la etapa posdoctoral, es la Agencia Estatal de Investigación la que hace el seguimiento de estos estudios y tiene sus estadísticas.

2. Propuesta: *Incluir toda la información del proceso de concesión y seguimiento de las becas: reintegros de becas por incumplimiento, fecha de obtención, causas de denegación, etc.*

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MICIU señala que el SIIU debe entenderse como sistema de información estable que carga los datos que ya están consolidados una vez al año. No es una base de información viva que va modificándose a lo largo del proceso de gestión de las becas, puesto que no es una base de gestión, sino una base de datos estable que permite hacer estadísticas y disponer de los principales indicadores del SUE. Por consiguiente, no forma parte del objeto del SIIU disponer de la información de la gestión de las becas.

Cabe señalar que el SIIU sí recoge información relativa a las causas de denegación de la beca porque es información referida a la concesión y, por tanto, necesaria para el desarrollo de las estadísticas. Sin embargo, no se dispone de la información relativa al seguimiento de las becas, ni está previsto que se vaya a disponer de esta información en el futuro, por no formar parte del objeto del SIIU, como se ha indicado.

II. Propuestas relativas a las necesidades, cobertura y la generosidad.

Estas propuestas persiguen que las becas alcancen a la población objetivo y se incrementen las cuantías actuales de las becas para lograr una cobertura del cien por cien de las necesidades, económicas y no económicas.

Replantearse la posibilidad de eliminar los requisitos de patrimonio que generen distorsiones en la asignación de las becas.

3. Propuesta: Establecer los mecanismos de control más adecuados y valorar la eliminación de aquellos que generan distorsiones en la asignación de becas.

Respuesta: Propuesta implementada.

Según el MICIU y el MEFPD, en el proceso de redacción del RD de umbrales y cuantías de las becas que se debe aprobar en el primer trimestre del año para la elaboración de la convocatoria que debe regir la concesión de éstas cada curso, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional primera del RD 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, se valora la posible existencia de subvenciones concedidas a lo largo del ejercicio fiscal correspondiente y que, siendo identificables, puedan producir algún tipo de distorsión en la fórmula de cálculo del patrimonio familiar. En el supuesto de que así fuera, se arbitran los mecanismos necesarios para la identificación de los afectados de forma masiva, a través de la Agencia Tributaria, con el fin de obtener los datos necesarios que permitan excluir los conceptos correspondientes de dicho cálculo.

Por otra parte, por lo que se refiere a posibles cambios en la consideración del patrimonio a efectos de beca, tras varias reuniones celebradas por el MICIU, el MEFPD, el MINHAC y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, se acordó realizar estudios en este ámbito, en especial en lo que se refiere a los elementos constitutivos del

patrimonio computable. Estos estudios de gran complejidad constituyen un mecanismo de valoración de eventuales modificaciones en todos o algún elemento puntual del sistema.

Cabe señalar que los análisis realizados hasta la fecha no han sido concluyentes por diversos motivos, entre ellos por no disponerse en algunos casos de determinados datos necesarios (es el caso, por ejemplo, del valor de mercado de todos los bienes inmuebles de titularidad del solicitante o su familia) o por razones de protección de datos que no permiten obtener algunos que resultan relevantes (datos de actividades económicas societarias). No obstante, se continúan realizando análisis de los datos disponibles con vistas a futuros estudios que puedan resultar de interés en esta materia.

De acuerdo con lo indicado, se considera por tanto cumplida la propuesta relativa al establecimiento de mecanismos de control adecuados y la valoración de la eliminación de los elementos distorsionadores en la asignación de las becas.

III. Propuestas relativas al procedimiento.

Este conjunto de propuestas busca modificar los procedimientos actuales, facilitando la búsqueda y solicitud de las becas universitarias y adelantando el momento de su concesión al inicio del curso académico.

Predictibilidad y automatización de la renovación de las becas

Se propone facilitar el acceso a las becas mediante la creación de procedimientos automáticos que permitan al estudiante conocer su elegibilidad. Las propuestas son las siguientes:

4. Propuesta: *Establecer herramientas informáticas que permitan identificar qué declarantes pertenecen a un núcleo familiar elegible para recibir becas (como ocurre en el procedimiento de AGAUR) y la renovación automática de las becas.*

Respuesta: Propuesta rechazada.

Según el MICIU y el MEFPD el actual procedimiento de concesión de la convocatoria general de becas para estudios postobligatorios (universitarios y no universitarios), en el que los interesados presentan su solicitud antes de que finalice el curso escolar, entre los meses de marzo y mayo, hace inviable establecer un procedimiento informático que permita conocer con anticipación la elegibilidad para recibir beca, habida cuenta de que

cuando finaliza el plazo, se desconocen tanto los datos académicos como los económicos necesarios para su obtención.

En cualquier caso, la convocatoria establece cuáles son los requisitos generales, académicos y económicos necesarios para la obtención de las ayudas. Asimismo, en la página web del Departamento, se ha habilitado un apartado específicamente dedicado a las becas en el que de forma clara y didáctica se explican los citados requisitos necesarios para la concesión (<https://www.becaseducacion.gob.es/portada.html>)

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el cambio en el procedimiento de concesión que tuvo lugar a partir de la convocatoria correspondiente al curso 2022-2023 y que, además de anticipar el plazo de presentación de solicitudes como se ha indicado, adelanta el cruce de los datos económicos de la unidad familiar de los solicitantes en varios meses, permite a los interesados conocer en el mes de agosto y, por lo tanto, antes del comienzo del curso, si reúnen o no los requisitos económicos necesarios para recibir la beca, lo que ha supuesto un gran avance, dado que el cumplimiento de este requisito es el que mayor incertidumbre puede producir entre los solicitantes.

En cualquier caso, el procedimiento existente en AGAUR y a que se hace referencia en la recomendación de la AIREF, consistente en anticipar a los interesados el cumplimiento o no de los requisitos económicos a los exclusivos efectos de formalizar su matrícula sin el pago de las tasas correspondientes, ha decaído como consecuencia del cambio de procedimiento a que se ha hecho referencia, puesto que como se ha indicado, los interesados conocen ya antes del comienzo del curso si cumplen o no dichos requisitos económicos.

Por lo que se refiere a la renovación automática de las becas, se rechaza por diversos motivos, entre los cuales se encuentran la posible falta de equidad motivada por las variaciones detectadas de un curso a otro tanto en lo que se refiere al cumplimiento de requisitos económicos como académicos (coexistirían estudiantes con beca que en el presente curso cumplirían requisitos económicos y académicos con otros cuyos ingresos se hubieran incrementado de forma importante y/o no cumplieran un rendimiento académico mínimo), los importantes cambios que se producen en la composición de la unidad familiar (fallecimientos, nacimientos, divorcios y separaciones..), además del elevado coste presupuestario que supondría conceder beca de nuevo a estudiantes que, con los criterios actuales, la hubieran perdido.

A ello debe añadirse que la renovación automática plantearía importantes problemas en lo que se refiere al cálculo de la cuantía variable. Esta cuantía se calcula en función de la renta per cápita de la familia del estudiante y la nota del año anterior. La renovación sin examinar de nuevo los requisitos impediría tener en cuenta circunstancias económicas o académicas que hubieran podido mejorar la situación del interesado a efectos de esta cuantía, lo que no parece razonable.

Por todo ello, se estima más equitativo y coherente con las necesidades de los estudiantes para cada curso, evaluar la situación académica y económica real en cada curso, lo que únicamente es posible atendiendo a los últimos datos disponibles en cada caso.

IV.IV. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo a las **Becas de educación universitaria**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.IV.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.V. Fase I: Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal Correos y Telégrafos y la prestación del Servicio Postal Universal

El *spending review* sobre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos y la prestación del Servicio Postal Universal queda integrado en el Plan de Acción de la Fase I de la revisión del gasto del conjunto de Administraciones Públicas publicado el 1 de agosto de 2017¹. Los resultados de este estudio se presentaron el 3 de julio de 2019².

IV.V. I. Ámbito del *spending review*

El Servicio Postal Universal (SPU) es el conjunto de servicios postales cuya prestación garantiza el Estado. Los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia. Dentro de los mismos, los servicios incluidos en el SPU están sometidos a obligaciones de servicio público (OSP) y deben prestarse de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios. Se incluyen dentro del SPU las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de las cartas y tarjetas postales de hasta 2 kilogramos de peso y de los paquetes postales hasta 20 kilogramos de peso. El SPU incluye también la prestación de los servicios de certificado y valor declarado para los envíos antes indicados.

El Estado ha encomendado la prestación del SPU en régimen de Obligación de Servicio Público a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (en adelante, Correos) para el periodo 2011 a 2026 a través del despliegue de su red postal. La normativa reguladora del mismo corresponde al Gobierno y al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante MITMA), que es además el responsable de financiar este

¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

² <https://www.airef.es/es/spending-review-estudio-7-correos/>

servicio con cargo a su presupuesto. Asimismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) tiene las funciones de supervisión y control del mercado postal.

El SPU está regulado por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del SPU, de los derechos de los usuarios y del mercado postal³, que tuvo su causa en la necesidad de trasponer las normas establecidas en la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero de 2008, para los servicios postales en el mercado interior de la Unión Europea.

De acuerdo con el estudio de la AIReF, su objetivo es evaluar la prestación del SPU por parte de Correos, siendo su finalidad analizar la estrategia y el procedimiento para fijar el coste público y las condiciones de prestación del SPU en el periodo 2011-2020. Se estudia también la eficiencia del operador designado para poder realizar un análisis integral de la compensación que dicho operador recibe.

La evaluación se ha basado en el análisis internacional y en la revisión de la información aportada por Correos, así como entrevistas y reuniones con organismos competentes en la regulación del SPU.

Con carácter previo al desarrollo del contenido del spending review, es preciso señalar que la Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, aprobó el nuevo Plan de prestación del SPU. Por tanto, y con objeto de contextualizar en el momento presente la evaluación realizada por la AIReF y publicada en julio de 2019, será necesario tener en consideración que en dicha fecha aún está pendiente de aprobación el citado plan de prestación en desarrollo de la Ley Postal vigente.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en relación al ámbito económico-financiero al que se refiere la evaluación, habrá que tomar en consideración que en el momento de elaborar el *spending review* no hay por tanto un modelo legal aprobado para calcular el coste neto del SPU, y se opera con cantidades entregadas a cuenta. Así lo señala la AIReF en su estudio al afirmar que la CNMC no está verificando el coste del servicio ni calculando la carga financiera injusta del mismo, entendida esta como el resultado de minorar el coste neto en el importe en el que se cuantifiquen los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia establecidas en el plan de prestación. Como consecuencia, la compensación que recibe Correos por la carga financiera que le supone la obligación

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-20139>

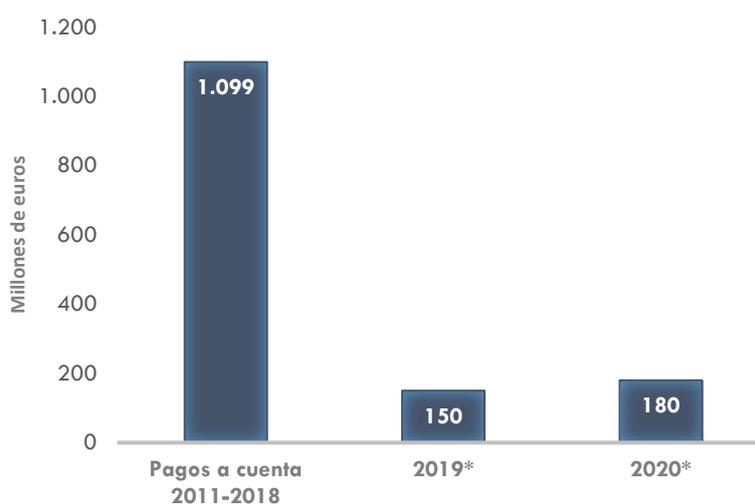
de la citada prestación se realiza mediante entregas a cuenta, que para el periodo analizado ascienden a 1.430 millones de euros. En detalle, la compensación fue de 1.099 millones en pagos a cuenta en el periodo 2011-2018, otros 150 millones en 2019 y aproximadamente 180 millones para 2020.

El gráfico IV.V.I. muestra la compensación que recibe Correos y que se realiza mediante entregas a cuenta.

Gráfico IV.V. I.

Compensación recibida

(2010-2020)



Fuente: Informes anuales del operador, proyecto PGE y estimación AIREF.

*Cantidades registradas como entregas a cuenta.

Las respuestas al cuestionario fueron remitidas por el MITMA y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (Correos).

IV.V. II. Resumen del contenido del *spending review*

El *spending review* de Correos y la prestación del SPU presenta la evaluación distinguiendo, por una parte, la **estrategia y el procedimiento para fijar el coste público de la compensación del SPU** y, por otra, las relacionadas con la **eficiencia del operador**. El estudio señala que la evaluación del SPU ha sido abordada desde una perspectiva integral ya que, por un lado, se revisó la información contable aportada por Correos y, por otro, se buscó conocer cuál es la realidad del SPU en los países del entorno, en una comparativa internacional. Asimismo, se tuvieron en cuenta los análisis previos realizados a Correos tanto por la CNMC como por el Tribunal de Cuentas.

A continuación, se presenta un resumen del contenido del *spending review* y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MITMA y Correos.

I. Evaluación estratégica y del procedimiento para fijar el coste público de la compensación del Servicio Postal Universal

Dado que en todo este periodo no se ha cuantificado la compensación del SPU, el estudio de la estrategia y el procedimiento para fijar el coste público y las condiciones de prestación del SPU en el periodo 2011-2020 se ha basado en el análisis de las cantidades entregadas a cuenta y en las previstas para este periodo. El análisis incluye una evaluación comparativa del coste público a nivel internacional, analizando el coste público de este servicio en 32 países del ámbito europeo⁴ incluyendo también a Australia y Canadá, al considerarlos de relevancia en el ámbito del SPU. Posteriormente, se ha estudiado con mayor profundidad tanto el coste del servicio como la rentabilidad, la estrategia y el posicionamiento de mercado de los operadores designados en ocho países que han sido seleccionados conforme a diversos indicadores y, finalmente, se han seleccionado seis países para estudiar las mejores prácticas atendiendo al modelo de gestión.

⁴ Dado que el SPU a nivel europeo está regulado por una directiva comunitaria, los operadores de referencia se han seleccionado entre los países de este ámbito, 26 países de la UE más Noruega, Serbia y Suiza.

Evaluación de coste público a nivel internacional: comparativa internacional

La evaluación comparativa se centró exclusivamente en el Sector Postal Convencional que incluye productos postales y paquetería ordinaria, ya que es la combinación de productos que mejor recoge las condiciones establecidas por las Obligaciones de Servicio Público.

Existen diferencias considerables a nivel internacional tanto en la configuración de los servicios como en la forma de compensación del SPU ya que, pese a que a nivel europeo el SPU se encuentra regulado mediante la Directiva 2008/6/CE, algunos países han optado por modificar el ámbito de los productos incluidos para reducir los costes del servicio.

Compensar con fondos públicos es una opción minoritaria y no es inevitable pues solo 12 de los 32 países estudiados realizan compensación directa mediante fondos públicos.

La AIReF llegó a las siguientes **conclusiones**:

Comparada con los países que compensan con fondos públicos, España presenta un coste absoluto y relativo del SPU elevado, pues de los 12 países que reciben compensación directa España ha sido el cuarto país en términos absolutos de compensación media anual durante los periodos de 2016 y 2017, por detrás de Italia, Francia y Bélgica, ocupando también un lugar significativo en términos relativos.

Correos es el único de los operadores con financiación directa con fondos públicos que mantiene pérdidas operativas.

Correos presenta, en el segmento postal convencional y antes de cualquier tipo de compensación recibida, un déficit operativo negativo en los últimos cinco años, siendo este además muy superior al del resto de operadores.

Evaluación del modelo de determinación del coste del SPU

Para evaluar el modelo de determinación del coste del SPU se han revisado las características tanto de la normativa en uso como de las propuestas pendientes de aprobación.

Corresponde a Correos como operador designado, la determinación del coste neto de las obligaciones de servicio público calculado como la diferencia entre el coste neto

que le supone al operador prestar el SPU operando con obligaciones de servicio público y el coste correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin dichas obligaciones⁵. De acuerdo con la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, Correos está obligado a llevar una contabilidad analítica que permita conocer el coste de prestación de los diferentes servicios. El operador debe llevar en sus sistemas de contabilidad interna cuentas separadas de modo que se diferencie claramente entre cada uno de los productos y servicios que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo. Posteriormente debe presentar ante la CNMC el resultado de su contabilidad analítica y el cálculo del coste neto para su verificación a los efectos de determinar la cuantía de la carga financiera injusta que comportan las OSP. Desde el año 2011 no hay un modelo legal aprobado para el cálculo y, como se ha comentado anteriormente, se opera con cantidades entregadas a cuenta que se registran como ingresos del operador, lo que supone un riesgo financiero.

Ante la inexistencia de un nuevo plan de prestaciones que debería haber sido aprobado tras la aprobación de la Ley Postal de 2010, Correos calcula el coste neto conforme el Plan de Prestaciones aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2000⁶, utilizando el método histórico denominado Net Avoided Cost (NAC). Con este método se suman las pérdidas que registran todos los productos del SPU en los Centros de Costes (CeCos) en los que los costes unitarios medios superan a los ingresos unitarios medios. Correos encargó a una consultora elaborar una nueva metodología que siguiera el criterio de Profitability Cost (PC). Este método se basa en un contrafactual, de modo que el cálculo es la diferencia entre el coste neto directo del operador designado con y sin las obligaciones de servicio público, especificando en este último caso un escenario hipotético. En este escenario contrafactual se supone que el operador deja de prestar el servicio en las mismas condiciones en que lo prestaría si tuviera una Obligación de Servicio Público (distribuir los envíos en 3 días en lugar de 5, cobrar por servicios que eran gratuitos...). En este método es especialmente importante la definición de los escenarios, es decir la definición de qué elementos de los servicios que presta dejaría de realizar si tuviera déficit o a qué usuarios dejaría de atender. Este enfoque es el que

⁵ Esta definición lleva implícita la idea de un escenario contrafactual. En el método NAC este contrafactual subyacente sería que se cerrasen todos los centros que se encuentran en pérdidas.

⁶ Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

incluiría el borrador del nuevo Plan de prestación que a fecha de la realización del *spending review* había sido remitido a Bruselas y que, en la actualidad como se ha comentado anteriormente, ya ha sido aprobado.

También se comparó el entonces Borrador del nuevo Plan de prestación preparado por el MITMA con el de 2010 analizando aquellos puntos del Plan que afectaban negativamente al SPU, como son los productos que componen el SPU, el número de días de recogida y entrega, los criterios de calidad y la cobertura territorial.

Una vez señalado lo anterior, la AIReF **concluye** lo siguiente:

Existe un retraso de nueve años en la aprobación del plan de prestación que crea inseguridad jurídica y no permite calcular el coste del SPU.

La metodología utilizada para el cálculo del coste neto concentra pérdidas y no presenta incentivos a la eficiencia. Además, el método NAC presenta algunos problemas relacionados con el modelo de contabilidad analítica en el que se basa ya que, con el modelo de contabilidad analítica utilizado por Correos, los ingresos y los costes antes de distribución se imputan como ingresos y costes medios a todos los CeCos. Por tanto, se imputan de la misma forma entre una oficina ubicada en una ciudad o una zona rural.

La nueva metodología de cálculo tiene un elevado riesgo de construcción y genera resultados similares a los del método histórico. Además, no presenta suficientes incentivos a la eficiencia.

La AIReF señalaba que el entonces borrador del nuevo plan de prestaciones imponía requisitos relativos a la red que suponían incrementar la rigidez y una restricción de cara a mejorar la eficiencia futura.

II. Evaluación de la eficiencia del operador

La evaluación de la eficiencia incluye un análisis de eficiencia de los ingresos, una evaluación de la eficiencia de los costes y una evaluación de la eficiencia del modelo operativo.

El estudio se basa en el análisis internacional, comparando la estrategia que sigue Correos en ingresos y costes con las efectuadas en los países seleccionados, y en la revisión de la contabilidad analítica de Correos en el periodo 2014-2017 y la información

financiera en ese mismo periodo, analizando la eficiencia de los costes en cada una de las fases de la cadena de valor, la eficiencia de los ingresos basada en la comprensión del modelo de descuentos y tarifas y su racionalidad en relación a los costes y la posible flexibilización de los modelos de distribución. También se realizó un análisis tendencial del resultado operativo del operador, que se completa con las oportunidades de mejora en costes e ingresos y las posibles sinergias entre los modelos operativos.

El estudio señala que Correos compite en un mercado con poca tradición postal, con una elevada sustitución digital y, además, sus fuentes de ingresos no están diversificadas. Como consecuencia de esto, España es el país donde más ha caído el mercado postal tradicional entre 2012 y 2017 (un 31 por ciento, mientras en Reino Unido se ha contraído un 15 por ciento y en Alemania un 3 por ciento). Este es uno de los motivos por lo que Correos es deficitario.

La evaluación **concluye** que Correos ocupa una posición indeterminada tanto en ingresos como en costes, ya que no tiene una combinación de los mismos que le permita tener un margen positivo, sus ingresos son insuficientes respecto a mercados con menor tasa de sustitución digital y mayor tradición postal y sus costes son superiores a los operadores que han apostado por una estrategia de reducción de costes.

La indefinición estratégica tanto en ingresos como en gastos hace que el déficit de Correos en término unitarios esté muy por encima del de los países del entorno.

Evaluación de la eficiencia de los ingresos

El análisis de eficiencia en ingresos parte de la observación de las principales características que presentan los productos analíticos ofertados por Correos: volumen de envíos, ingresos brutos, ingresos netos, tarifas, etc., completando el análisis con un estudio pormenorizado del sistema de descuentos.

La evaluación **concluye** que, para contrarrestar la caída de volúmenes, especialmente significativa en los productos universales, Correos ha optado en los últimos años por incrementar las tarifas de sus principales productos postales. Pero esto no ha tenido los efectos esperados, debido al modelo de descuentos que aplica a grandes clientes pues estos son más elevados que los de los países del entorno.

Por otro lado, las fuentes de ingresos de Correos no están diversificadas mientras que los operadores con mayores ingresos unitarios destacan por esto. Correos, en

comparación con el resto de los operadores analizados, cuenta con la mayor tasa de facturación del segmento convencional respecto a su facturación total (88,3 por ciento). La AIReF advierte de que con este escaso grado de diversificación y a la vista de la evolución en los últimos años de los mercados en los que opera Correos, las probabilidades de que el operador postal estatal incremente sus pérdidas en los próximos años son muy elevadas si no se toman medidas que incrementen su eficiencia.

Evaluación de la eficiencia de los costes

Este análisis se articula, principalmente, en torno al análisis horizontal de los costes por cada una de las fases de la cadena de valor en la actividad postal realizada por Correos. Asimismo, se analiza la evolución experimentada por los CeCos en cuanto a personal y tipo de coste.

Correos es una organización compleja con diferencias significativas de productividad entre sus distintos centros, por lo que se realiza un análisis *top down* para evaluar las posibles ganancias de eficiencia en sus costes. Para ello se han agrupado los distintos tipos de CeCos y se han comparado sus costes unitarios para cada una de las principales fases de la cadena de valor con el objetivo de medir la productividad media de los mismos.

La evaluación llega a las siguientes **conclusiones**:

Las economías de escala son limitadas y la dispersión en eficiencia es significativa entre las distintas oficinas, con lo que hay margen de ahorro. También existen potenciales ganancias de eficiencia en los servicios centrales de la organización a partir de la reducción de estructuras intermedias o la reducción de las principales partidas de gasto.

Correos ha realizado durante el periodo 2014-2017 un esfuerzo para reducir los costes, pero ha ajustado menos que los operadores postales evaluados a pesar de que la demanda ha caído más. En este aspecto, la mayoría de los operadores analizados ha reducido costes reduciendo su plantilla, pero la reducción de la plantilla de Correos ha sido inferior al promedio de los otros operadores pese a que la caída de la demanda ha sido mayor.

La mayoría de los operadores analizados han apostado por procesos de automatización que mejoren la productividad. Correos ha implementado también distintas

iniciativas de mejora de la eficiencia (como la automatización de la actividad de clasificación) pero con menor profundidad que otros operadores.

Muchos operadores han iniciado estrategias de diversificación y externalización de la estructura de la red postal y, en este sentido, Correos no ha llevado a cabo ninguna de estas estrategias, por lo que debería poner en ellas el mayor foco de cara a futuro.

Evaluación de la eficiencia del modelo operativo

La evaluación del modelo operativo se centra en el análisis de la tendencia futura del mercado y en el estudio de la flexibilización de los distintos modelos operativos (modelo de red ordinaria, urgente y exprés) que tiene Correos.

Si la tendencia futura del mercado se basa en una senda de disminución del volumen postal, Correos se verá en la necesidad de acometer mayores esfuerzos de eficiencia para evitar que el resultado operativo empeore y se genere un mayor coste público. Para hacer frente a la bajada de los envíos postales, Correos está apostando por el mercado de la paquetería, que es un mercado con un gran volumen y que está en fase de crecimiento. No obstante, también cuenta con una gran competencia.

Por otra parte, el grupo Correos presenta en la actualidad tres modelos operativos diferentes (red ordinaria de reparto, red de reparto urgente y red de Correos Express) configurados como unidades independientes, con sinergias limitadas, que tienen ámbitos de distribución y fases de la cadena de producción diferentes. Mantener tres redes de distribución distintas hace que se pierdan las economías de escala y alcance.

La evaluación llega a las siguientes **conclusiones**:

Es necesario apoyar la transición de Correos desde el sector postal convencional que tiene una demanda decreciente, hacia una mayor diversificación en sectores emergentes y muy competitivos, como el de la paquetería urgente, que requieren de una mayor eficiencia.

El mercado evoluciona y se orienta hacia modelos operativos de urgencia y paquetería, con alta competencia, por lo que hay que incrementar las sinergias entre los tres modelos operativos y adecuar los volúmenes de cada una de las redes a la capacidad y el personal disponible.

IV.V.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a Correos y la prestación del SPU recogía 16 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 8 propuestas habían sido implementadas y 5 rechazadas. A continuación, se presentan las 3 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas de Correos, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

Las propuestas “en proceso” están referidas al apartado relativo a la **eficiencia del operador**, y en particular al subapartado concerniente **al modelo operativo**.

Propuestas relativas a la eficiencia del operador:

Respecto del modelo operativo:

1. **Propuesta:** Realizar una evaluación que permita identificar posibles sinergias entre cada uno de los modelos operativos actuales con el objetivo de adecuar los volúmenes de cada una de las redes a la capacidad y al personal disponible.

Respuesta: Propuesta implementada.

La propuesta se da por implementada en la medida en la que:

- I. Se encuentra consolidada la aplicación de sinergias en las redes de clasificación y distribución, permitiendo aprovechar la capacidad y capilaridad de la red de reparto de Correos, mediante el traspaso de mercancía de la filial para su distribución por la red de reparto de la matriz. Además, se han unificado las redes ordinaria y urgente de Correos. El modelo de aprovechamiento compartido de la red de reparto ha supuesto que se han distribuido por la red de reparto de Correos más de 300.000 envíos y que se espera que en 2024 la cifra ascienda a casi 3 millones de envíos.

- i. El aprovechamiento de una red única de clasificación para clasificar envíos de Correos y Correos Express se concreta en acuerdos intragrupo basados en un acuerdo marco que fue examinado por la CNMC y que emitió Resolución favorable en julio 2021.
Se adjunto vínculo a nota de prensa de CNMC:
<https://www.cnmc.es/prensa/informe-contratacion-interna-correos-20210921>
 - ii. De igual manera, el aprovechamiento de una red única de distribución en determinadas zonas de reparto se concreta en acuerdos intragrupo basados en un acuerdo marco que fue examinado por la CNMC y que emitió Resolución favorable en junio de 2022.
Se adjunto vínculo a nota de prensa de CNMC:
<https://www.cnmc.es/prensa/inf-contractacion-grupocorreos-20220629>
- II. Se aplica con regularidad y normalidad las sinergias corporativas relativas a servicios jurídicos, formación y selección. Respecto a los servicios corporativos, la utilización de recursos compartidos para servicios jurídicos y de gestión de personas se concreta en acuerdos que fueron firmados entre Correos y las filiales una vez que la CNMC emitió dictamen positivo que se concretó en Resolución de julio de 2021.
Se adjunto vínculo a nota de prensa de CNMC:
<https://www.cnmc.es/prensa/inf-contractacion-grupocorreos-20220629>
- III. El aprovechamiento de las redes de transporte, que es la última parte de la red operativa pendiente de explotar de manera conjunta, ha sido ya examinada y autorizada por la CNMC y ha empezado a aplicarse. Se ha desarrollado un modelo de aprovechamiento de la red de transporte que permitirá la mejora de la eficiencia del Grupo, sin afectar a la calidad de los envíos comprometidos y en cumplimiento riguroso de la normativa aplicable en el ámbito de la contratación del Sector Público.
Con el uso compartido de determinadas rutas de arrastre, se finaliza el proceso de aprovechamiento de sinergias en la totalidad del proceso de prestación de servicio: clasificación, arrastre y distribución.

El acuerdo intragrupo que supone el comienzo del aprovechamiento compartido de las rutas de arrastre o transporte entre centros se firma en noviembre de 2024, una vez que la CNMC emite dictamen positivo que se concretó en Resolución de julio de 2024.

<https://www.cnmc.es/prensa/contratacion-correos-20240813>

2. Propuesta: *Las bases sobre las que evoluciona el mercado y posibles modelos operativos alternativos que permitan aprovechar o integrar mejor las distintas redes.*

Respuesta: Propuesta implementada.

La propuesta se puede dar por implementada en la medida en la que a lo largo del ejercicio 2024 se han alcanzado los siguientes Hitos:

A. Impulso de medidas de mejora de eficiencia ya existentes:

Se ha trabajado en la mejora de los sistemas de distribución y en los procesos de clasificación y arrastre para responder con eficiencia a la evolución del mercado y a las nuevas necesidades de los clientes, adaptando las redes al descenso de las comunicaciones postales y al aumento de la paquetería. Entre otras medidas, se han implantado las siguientes:

- La transformación del modelo de distribución hacia un sistema mixto que prima, cada vez más, la especialización de las redes de reparto por formatos, en lugar de por plazos de entrega.
- La adquisición de los nuevos equipamientos (carretillas plegables para el reparto de paquetería, transpaletas manuales para la descarga de palés con paquetería, carros de reparto y cofres de moto de gran volumen para paquetería).
- La implantación generalizada de terminales informáticos inteligentes (PDA) en su actividad diaria para digitalizar los procesos de distribución.
- Diseño de la “flota de reparto del futuro”, como respuesta a las transformaciones del entorno de negocio y la demanda, el marco normativo (Regulación de las zonas de bajas emisiones, desaparición de los vehículos de combustión a partir de 2035 etc.), la disponibilidad tecnológica actual y futura y los marcos de financiación.
- Aplicación de la Inteligencia Artificial o el Big Data en la mejora de los principales procesos y áreas de negocio, mejorando la trazabilidad en tiempo real de la cadena logística y la predicción de la demanda.

- Adaptación de los dispositivos portátiles (PDA) para permitir a los profesionales de reparto rural ofrecer a domicilio, sin necesidad de desplazamientos, la mayor parte de los productos y servicios disponibles en las oficinas.

Se adjunto vínculo a memoria corporativa 2023 (pg 75 medidas distribución):

<https://www.correos.com/grupo-correos/>

B. Implementación de la Red 24 horas (R24).

Para dar respuesta a la creciente demanda del sector del comercio electrónico de recortar los plazos de entrega y garantizar la calidad y la trazabilidad de los envíos, desde octubre de 2023 Correos está en disposición de garantizar un servicio de paquetería que se distribuye en todo el territorio nacional en 24 horas. Este hecho ha supuesto una profunda revisión de los procesos operativos que ha implicado la reconfiguración de la red de reparto y la adaptación de los procesos de los centros de tratamiento y de la red de transportes.

Se adjunto vínculo a memoria corporativa 2023 (pg 20 Soluciones integrales de paquetería y logística).

https://cswetwebcorsta01.blob.core.windows.net/uploads/2024/06/ES_Informe_Anual_2023_VF.pdf.

3. Propuesta: *La búsqueda de flexibilidad que favorezca la movilidad de personal de una red a otra absorbiendo de forma natural la caída del mercado tradicional.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Correos ha adaptado su operativa para dar respuesta a un nuevo entorno muy exigente con los plazos de entrega como consecuencia de la caída de envíos postales y el fuerte crecimiento de los servicios de paquetería. En este contexto, se ha reforzado de manera generalizada el reparto en turno de tarde, se ha flexibilizado el modelo de asignación de zonas de reparto por secciones, se han reconfigurado los procesos de la red de Centros, y se han adaptado los horarios de la red de arrastres nacionales para garantizar los plazos de recogida y entrega.

Asimismo, durante el ejercicio 2024 se ha profundizado en la flexibilización del modelo de distribución hacia un sistema mixto que prima la especialización de las redes

de reparto por formatos respecto al modelo tradicional de configuración en función de los plazos de entrega.

En un contexto de creación de empleo estable y la reducción de la temporalidad como garantía para ofrecer el mejor servicio a la ciudadanía, se lleva a cabo en 2023 un proceso de consolidación de empleo para cubrir 7.757 puestos de personal laboral fijo en categorías operativas en toda España, para desempeñar funciones de reparto en el ámbito rural y urbano, tareas logísticas –clasificación- y atención al cliente en oficinas. Esta nueva cobertura de plazas fijas ha supuesto la mayor oferta de empleo de Correos en décadas.

Adicionalmente, en el ámbito de la construcción del Plan Estratégico 2024-28 se ha diseñado el plan de acción de medidas organizativas orientadas a la eficiencia de los recursos y a la adaptación de la estructura operativa al nuevo contexto de caída de envíos postales y de crecimiento continuado de la paquetería.

Nota de prensa Plan Estratégico julio 2024:

<https://www.correos.com/sala-prensa/correos-mira-al-futuro-con-un-plan-estrategico-que-refuerza-su-mision-de-servicio-publico/#>

Por último, empresa y sindicatos han firmado un Acuerdo que define el nuevo marco laboral de la empresa; el objetivo del Acuerdo es establecer un marco laboral en el que se alinee un empleo de calidad con las necesidades de flexibilidad y productividad de un nuevo modelo de negocio de Correos más diversificado y competitivo, y, de este modo, asegurar la sostenibilidad financiera de una empresa cuya red es estratégica para el país.

Nota de prensa: <https://www.correos.com/sala-prensa/correos-y-sindicatos-firman-un-acuerdo-de-lineas-basicas-que-define-el-nuevo-marco-laboral-de-la-empresa/>

IV.V. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo a **Correos y la prestación del SPU**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.V.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.VI. Fase II: Proyecto de evaluación 2: Gasto hospitalario del sistema nacional de salud: farmacia e inversión en bienes de equipo

El *spending review* sobre el gasto hospitalario del sistema nacional de salud: farmacia e inversión en bienes de equipo queda integrado en el Plan de Acción de la Fase II de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 5 de noviembre de 2018¹. El estudio se presentó en un informe², de fecha 1 de octubre de 2020.

IV.VI.I. Ámbito del *spending review*

El objeto del estudio es el análisis del gasto farmacéutico hospitalario y el gasto e inversión en bienes de equipo de alta tecnología en los hospitales españoles del Sistema Nacional de Salud (SNS) durante los años comprendidos entre 2002 y 2018, y la formulación de propuestas encaminadas a garantizar la sostenibilidad y eficiencia global del sistema sanitario público.

El gasto farmacéutico representa casi la cuarta parte (24 por ciento) del gasto sanitario público, y se compone del gasto farmacéutico a través de receta dispensada en oficina de farmacia (analizado en la Fase I del *spending review*) y del gasto farmacéutico hospitalario, objeto de análisis en este estudio.

En el año 2018, el gasto público en medicamentos en el ámbito hospitalario y el gasto en bienes de equipo de alta tecnología supusieron alrededor de 7.000 millones de euros.

El **gasto farmacéutico hospitalario** se situó, en 2018, en 6.613 millones de euros, y ha experimentado a lo largo de los últimos años un crecimiento continuado, pasando de representar el 21 por ciento del gasto farmacéutico público en 2003 al 39 por ciento en 2018. Además, todas las previsiones indican que el gasto farmacéutico hospitalario

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protegidos/00_PlanAccionFaseII.pdf

² <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/SANIDAD/PDF-WEB-Gasto-hospitalario-del-SNS.pdf>

seguirá creciendo en los próximos años, debido fundamentalmente a la entrada de medicamentos innovadores de alto impacto económico en áreas de oncología, nuevos antidiabéticos, medicamentos de síntesis biológica, terapias celulares y genéticas, y al crecimiento esperado de los medicamentos huérfanos, así como, a medio plazo, al impacto del SARS-CoV-2. Otro factor de interés es que existe una variabilidad notable en la gestión del gasto farmacéutico hospitalario entre comunidades autónomas (CCAA) y hospitales, y además es un ámbito con una transparencia relativa y no demasiado analizado.

Por su parte, **el gasto e inversión en bienes de equipo de alta tecnología** alcanzó 320 millones de euros en 2018, un 0,45 por ciento del gasto sanitario total, de los cuales, 152 millones corresponden al coste de adquisición y los 168 millones restantes a gastos de mantenimiento.

Aunque suponen una partida de gasto menos relevante que el gasto farmacéutico en términos presupuestarios, tienen una incidencia importante por sus altos costes de adquisición y de funcionamiento y por los potenciales ahorros que pueden generar en otras partidas del gasto hospitalario, y resultan imprescindibles para proporcionar una asistencia de calidad, con un alto impacto en resultados de salud.

Por alta tecnología sanitaria se considera “aquella tecnología que es compleja, de un alto coste, con exigencia de mantenimiento y bajo el control de un especialista sanitario”.

En el estudio se ha delimitado un conjunto de equipos considerados como alta tecnología que constituyen su objeto de análisis, y que se recoge en el cuadro IV.IV.I. siguiente:

Cuadro IV.VI.I.

Equipos de alta tecnología objeto de la evaluación

EQUIPOS CONSIDERADOS DE ALTA TECNOLOGÍA <i>spending review</i>	
1. Aceleradores lineales de partículas (ALI)	
2. Angiógrafos (ASD)	ASD Vascular ASD Neurorradiología
3. Gamma cámaras (GAM)	
4. Equipos de hemodinámica (HEM)	
5. Equipos de hemodinámica (ELECT)	
6. Litotricia extracorpórea por ondas de choque (LIT)	
7. Mamógrafos	Mamógrafo (MAMO) Mamógrafo tridimensional y tomosíntesis(MAMO BDT)
8. Tomografía axial computarizada (TAC)	
9. Resonancia magnética (RM)	
10. Tomografía por emisión de positrones (PET)	PET PET/CT o PET/TAC PET/RM
11. Tomografía por emisión de fotones (SPECT)	SPECT SPECT/CT o SPECT/TAC
12. Densiómetros óseos (DO)	
13. Radiología convencional (RCO)	Equipos portátiles Equipos radioquirúrgicos Equipos radiología general o convencional Equipos telemando Equipos ortopantomógrafos Equipos intraorales
14. Equipos de hemodiálisis (DIAL)	
15. Soporte vital (SVI): incubadoras y respiradores	
16. Sistemas digitales de perfusión de medios de contraste (SDPC)	
17. Equipos de braquiterapia digital (BQD)	
18. Sistema de planificación oncológica (TPS)	
19. Sistema en red de información oncológica (IOS)	
20. Quirófanos híbridos (QH)	

Total equipos de alta tecnología en hospitales públicos: 9.446 (en 2017)

Fuente: AIREF. <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/SANIDAD/PDF-WEB-Gasto-hospitalario-del-SNS.pdf>

Se han utilizado fuentes de información cuantitativas y cualitativas procedentes de bases de datos de acceso público y de acceso restringido, de cuestionarios remitidos a servicios de salud y hospitales, de entrevistas personales realizadas en hospitales, así como de reuniones con grupos de interés relevantes y sesiones de trabajo con expertos.

Las respuestas al cuestionario fueron remitidas por el Ministerio de Sanidad (en adelante MSAN).

IV.VI.II. Resumen del contenido del spending review

A continuación, se presenta un resumen de conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MSAN.

El documento de la AIReF se estructura en tres apartados de análisis: **análisis del ámbito de farmacia hospitalaria, análisis del ámbito de bienes de equipo de alta tecnología y análisis de otros aspectos relacionados con el gasto en farmacia hospitalaria y en alta tecnología.**

1. Análisis del ámbito de farmacia hospitalaria

Se analizan las principales características del gasto en medicamentos, su evolución, su distribución territorial, además de realizar una comparativa internacional, así como previsiones de evolución a corto plazo y proyecciones futuras.

Análisis descriptivo del gasto en farmacia hospitalaria

El gasto farmacéutico hospitalario ha experimentado un aumento continuado a lo largo de los últimos años por diversas razones:

- Lanzamiento de medicamentos innovadores a través del canal hospitalario
- Incremento en el volumen de pacientes tratados (envejecimiento de la población, cronicidad, pacientes oncológicos, etc.)
- Traspase de medicamentos del canal farmacia comunitaria a canal hospitalario
- Financiación del tratamiento de la hepatitis C.

Si bien el gasto farmacéutico a través de receta tiene un mayor peso que el gasto farmacéutico hospitalario, este último se ha incrementado de forma notable y ha ido ganando mayor peso sobre el total.

En el estudio se señala que se han evidenciado respecto a la disponibilidad de información para la toma de decisiones, la falta de homogeneidad en los datos a nivel nacional, y la ausencia de datos internacionales de gasto farmacéutico hospitalario homogéneos que permitan realizar comparativas de gasto entre los diferentes países.

Decisiones de financiación y fijación de precios en los medicamentos

Las decisiones de financiación de medicamentos y fijación de precios corresponden al MSAN a través de la CIPM.

En la **estructura y proceso de toma de decisiones** el Spending Review I³ puso de manifiesto el bajo peso que tenían las CCAA en la fijación de precio y la decisión de financiación, y motivo que la CIPM cambiase su composición, aumentando la presencia de las CCAA en sus reuniones.

El estudio **concluye** que, a pesar de que el protagonismo de las CCAA se ha incrementado notablemente, todavía tienen bajo poder de decisión en el financiación y fijación de precios de los medicamentos.

En España se utiliza el **Sistema de precios de referencia**, que consistente en usar el precio de terapias alternativas para fijar el precio de los medicamentos y su reembolso. Su objetivo es generar ahorros para el sistema público sanitario sin poner en riesgo el acceso a los medicamentos, así como fomentar la aceptación de los genéricos y estimular la competencia en los mercados farmacéuticos.

El estudio considera que en España el sistema de precios de referencia actual no permite una visión global del precio de los medicamentos para una determinada patología, dando lugar a diferencias importantes en el precio de los medicamentos con un valor terapéutico similar para una misma indicación.

En lo que respecta a la **inclusión y consideración de criterios de eficiencia y coste efectividad** en el proceso de financiación y fijación del precio, y en línea con las propuestas del Spending Review I, en marzo de 2019 el MSAN aprobó la creación del Comité Asesor de la Financiación de la Prestación Farmacéutica del SNS. Su finalidad es proporcionar asesoramiento, evaluación y consulta sobre la pertinencia, mejora y seguimiento de la evaluación económica necesaria para sustentar las decisiones de la CIPM.

Como **conclusión** se indica que se ha constatado que en la actualidad no existe una sistemática en las evaluaciones de eficiencia de los medicamentos, y que en una parte relevante de los medicamentos financiados no se vincula el coste efectividad a la fijación del precio.

³ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio2-SR/2019-07-02-P2-correctado.pdf>

Respecto a la **entrada de medicamentos innovadores** de alto coste, es una de las razones que explican el crecimiento del gasto farmacéutico hospitalario, alcanzando el 18 por ciento del total. Desde el MSAN y la AEMPS se realiza un cierto seguimiento de las perspectivas de entrada a partir de la información de la EMA, o incluso de la información facilitada por las empresas.

El estudio pone de manifiesto que es necesaria una mayor labor de planificación y anticipación de la entrada de nuevos medicamentos, y que no hay un procedimiento regulado para supervisar las previsiones de los nuevos medicamentos que llegarán al mercado y que supondrán, previsiblemente, un aumento del gasto público.

Evaluación de medicamentos, control de resultados y revisión de medicamentos financiados

La posibilidad de reevaluación de precios y de desfinanciación de medicamentos incluidos en la prestación farmacéutica permite aumentar el coste-eficiencia del SNS y el establecimiento de políticas de uso racional de los medicamentos financiados.

Estos mecanismos de evaluación, control y revisión son múltiples y pueden ser ejercidos a diferentes niveles nacional, regional y hospitalario.

La evaluación a nivel nacional se realiza por la CIPM, y fue objeto de estudio en el Spending Review I⁴.

La evaluación **concluye** que se ha evidenciado que la CIPM ha comenzado recientemente a revisar los precios de algunos medicamentos en riesgo de desabastecimiento debido a su bajo precio. No obstante, estas revisiones de precio se hacen en ocasiones de una manera reactiva (por alegaciones de los laboratorios), ya que la capacidad de anticipar el riesgo de desabastecimiento con antelación es limitada. Además, no se ha encontrado evidencia de la existencia de mecanismos de alerta automáticos que permitan identificar medicamentos en situación de riesgo de desabastecimiento. Asimismo, la revisión de las notas informativas de la CIPM ha revelado que ni las decisiones iniciales de financiación ni las resoluciones de aumentos del precio financiado de fármacos esenciales incluyen cláusulas que impidan reducir el precio por debajo de un determinado umbral; ni tampoco se revisan de manera sistemática los medicamentos ya incluidos en la prestación.

⁴ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio2-SR/2019-07-02-P2-correcto.pdf>

A nivel regional existen diferentes mecanismos de evaluación de medicamentos y de control del gasto. Los más destacados son los Comités Autonómicos de Evaluación (CAE), los Observatorios de Salud y los ACG o contratos programa que firman los servicios de salud con los centros hospitalarios. A nivel hospitalario, los servicios de farmacia evalúan la efectividad, seguridad y coste-eficacia de los medicamentos después de que sean financiados. También se realizan evaluaciones a través de las Comisiones de Farmacia y Terapéutica (CFyT), que pueden ser regionales y/o hospitalarias.

La AIReF **concluye** que se llevan a cabo multitud de evaluaciones con capacidad de mejora en la coordinación, lo que en ocasiones deriva en que se realicen varias evaluaciones del mismo medicamento. Además, las distintas evaluaciones, en ocasiones, generan diferentes conclusiones, lo que crea una falta de homogeneidad en las recomendaciones emitidas entre comunidades autónomas y entre hospitales de una misma región. Por su parte, las Comisiones de Farmacia y Terapéutica muestran una gran variabilidad en el número de miembros, y diferentes gobernanzas entre las CFyT de hospital y las CFyT regionales.

Respecto a los fármacos fuera de indicación, se indica que se aprecian diferencias tanto en la gobernanza y la gestión de las solicitudes, como en el grado de protocolización del proceso de solicitud y aprobación (o no) entre hospitales y/o comunidades autónomas, lo que genera una situación de desigualdad en el acceso a los tratamientos.

Medicamentos biosimilares

Los medicamentos biosimilares contienen los mismos principios activos que los medicamentos biológicos⁵ de referencia que han perdido su patente y son equivalentes en su eficacia clínica. La entrada de los biosimilares una vez que finaliza el periodo de exclusividad de la patente del medicamento de referencia introduce competencia en el mercado, que, en ocasiones, deriva en reducciones de precio notables.

Para favorecer y fomentar la utilización de biosimilares, los servicios de salud y/o los centros hospitalarios cuentan con diferentes políticas, estrategias o directrices enfocadas a incrementar su uso, bien mediante el inicio de tratamientos con medicamentos biosimilares en pacientes nuevos, o bien el cambio a medicamentos biosimilares en pacientes ya tratados con los medicamentos biológicos de referencia (intercambiabilidad).

⁵ Los medicamentos biológicos son fármacos que contienen principios activos producidos o derivados de fuentes biológicas o biotecnológicas (es decir, no producidos por síntesis química)

Según el estudio, existen diferencias relevantes en el nivel de penetración de biosimilares entre comunidades autónomas, hospitales y servicios, así como una variabilidad en las estrategias de gestión de la intercambiabilidad entre biológicos y biosimilares (entre comunidades autónomas, hospitales y servicios asistenciales/facultativos). Además, también se ha puesto de manifiesto la ausencia, en una parte importante de los centros hospitalarios, de sistemas de incentivos para el fomento y la utilización de biosimilares.

Contratación pública y compra de medicamentos

La normativa aplicable a la contratación de medicamentos es la general del sector público, es decir, la Ley 09/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y sus reglamentos de desarrollo.

En cuanto a los procedimientos de adjudicación, destaca la utilización mayoritaria del contrato menor y también, en gran medida, del procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad. A pesar de que la LCSP prevé en su artículo 131.2 que la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando el procedimiento abierto o el restringido, el empleo de ambos procedimientos puede considerarse residual en la adquisición de medicamentos.

El estudio **concluye** que, en una gran parte de los hospitales del SNS, los niveles de contratación no normalizada (compra directa y contratos menores) son muy elevados, existe un alto grado de variabilidad en el volumen de contratación con sujeción a las prescripciones de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) entre diferentes CCAA y entre hospitales de la misma región, y las diferencias en la estrategia y organización de la contratación pública y las compras (centralizada vs. descentralizada) entre CCAA inciden en el nivel de contratación⁶.

Además, se ha detectado una falta de recursos humanos y/o formación en una gran parte de los órganos de contratación, así como diferencias tanto en el número de profesionales empleados, como en su categoría profesional.

Por último, en los órganos de contratación del SNS no está generalizada la implantación de la contratación electrónica, ni de los sistemas dinámicos de adquisición a

⁶ Destaca la experiencia del Hospital Universitario 12 de Octubre de Madrid, que ha puesto en marcha un plan para revertir su situación en lo relativa a la contratación bajo LCSP constatando que es posible tener niveles de contratación normalizada razonables en un periodo corto de tiempo (1-2 años).

pesar de la relación positiva que existe entre la disponibilidad de contratación electrónica y la magnitud de los ahorros obtenidos en la adquisición de medicamentos por parte de las CCAA.

Procedimiento de compra de medicamentos

Respecto al procedimiento de compra de medicamentos, ha sido objeto de examen analizando los datos publicados por el MSAN en su portal (gasto real a PVL menos deducciones RDL 8/2010 y menos descuentos derivados del procedimiento de compra) y de la información del Sistema de Información de Consumo Hospitalario (gasto a PVL menos deducciones RDL 8/2010).

El estudio pone de manifiesto la existencia de una falta de transparencia en los precios de financiación de los medicamentos y en el proceso de compra y formalización de los contratos, y una variabilidad notable en los precios netos de compra entre los órganos de contratación que deriva en diferentes niveles de eficiencia asociada a la compra.

También se ha constado la existencia de esquemas de bonificaciones y descuentos que dificultan conocer los precios reales de compra de los medicamentos, y, debido a ello, algunos hospitales no pueden disponer de información fiable del precio neto de las diferentes presentaciones.

Logística y compra de medicamentos

Respecto a los modelos de gestión de los fármacos **en pacientes hospitalarios** ingresados, los más habituales son el sistema de dispensación por stock en unidad de enfermería, el sistema de dispensación por reposición y paciente y el sistema de dispensación de medicamentos en dosis unitaria. Junto a estos existen los sistemas automáticos de dispensación de medicamentos que, pueden ser descentralizados, ubicados en unidades clínicas, o centralizados, ubicados en el servicio de farmacia.

El estudio **concluye** que, aunque en la actualidad numerosos hospitales, sobre todo los de gran tamaño, cuentan ya con sistemas automatizados de dispensación en buena parte de las unidades de hospitalización, existen diferencias entre centros hospitalarios en los modelos de gestión logística del medicamento y en el nivel de automatización en pacientes ingresados.

Los modelos de gestión y dispensación de los medicamentos **en pacientes externos** tienen un menor grado de automatización que en el caso de los pacientes ingresados, es un proceso realizado por los farmacéuticos de forma manual en muchas ocasiones, y también se observan diferencias relevantes en el grado de automatización por tamaño o tipo de hospital, lo que da lugar a una gran heterogeneidad entre hospitales.

En **conclusión**, automatizar y robotizar el proceso de dispensación de pacientes externos puede suponer una serie de mejoras, pero es también un proceso altamente costoso y que exige a los hospitales realizar importantes inversiones. Las diferencias entre hospitales en el nivel de automatización de la farmacia externa son notables, y en algunos hospitales todo el proceso es incluso manual, lo que aumenta la probabilidad de que se produzcan errores y se gestione de forma subóptima el almacenamiento y el stock de medicamentos.

Problemas de suministro de medicamentos

Respecto a los problemas de suministro de medicamentos que se producen en los hospitales, generalmente son debidos a incidencias en la fabricación o distribución del medicamento o al bajo interés comercial de los laboratorios farmacéuticos.

Se **concluye** que los problemas de suministro son una realidad generalizada en los hospitales españoles y, como consecuencia, incurren en importantes costes, tanto económicos (en muchas ocasiones conducen a la utilización de alternativas terapéuticas más caras), como de personal (ya que es necesario destinar muchos recursos de personal a su gestión). Además, se ha observado una ausencia generalizada de protocolos que permitan una gestión formal de los medicamentos en riesgo de desabastecimiento en los hospitales.

Atención y dispensación farmacéutica a pacientes externos

En los últimos años, la atención y dispensación farmacéutica a pacientes externos, ha experimentado un continuo crecimiento, tanto en número de pacientes tratados como en la complejidad de los casos, llegando en muchos hospitales al 60 por ciento del gasto total en farmacia. Si bien es cierto que presenta múltiples ventajas (información y formación al paciente, seguimiento fármaco-terapéutico, control de la adherencia o acceso completo a la historia clínica del paciente, etc.), en algunos casos, también ha dado

lugar a una saturación de las consultas de muchos servicios de farmacia, así como dificultades para atender a los pacientes en un entorno.

Actualmente, como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la mayor parte de las comunidades autónomas han reaccionado de forma ágil para dar solución a la atención farmacéutica al paciente externo, implantando en muchos casos soluciones basadas en la telefarmacia.

La **conclusión** de la AIRef pone de manifiesto que, a pesar de las últimas modificaciones normativas, todavía no existe un marco regulatorio específico detallado y homogéneo que regule y delimite de forma clara la prestación farmacéutica al paciente externo y los términos, condiciones y supuestos bajo los cuales se pueda llevar a cabo la dispensación de medicamentos en modalidad no presencial (telefarmacia).

Integración de farmacéuticos en servicios de atención especializada

Por otra parte, en los últimos años, se está fomentando la integración de farmacéuticos en servicios de atención especializada clínicos y de hospitalización, con el objetivo de mejorar la atención y prestación farmacéutica a los pacientes y promover el uso racional de medicamentos y la eficiencia del gasto farmacéutico

El estudio pone de manifiesto que, si bien es cierto que la integración de farmacéuticos en servicios y unidades clínicas es una práctica habitual en los hospitales españoles, se observan todavía diferentes niveles de desarrollo y margen de mejora en esta práctica. Además, en general se observa poca medición del impacto y los resultados alcanzados de esta práctica.

Por último, dentro de las funciones de la farmacia hospitalaria se encuentra la redosificación y optimización de fármacos y viales que consiste en la modificación de la dosis administrada a determinados pacientes y cuya presentación comercial no se ajusta a la dosis requerida por el paciente, permitiendo así administrar este fármaco de forma efectiva y segura a más pacientes consiguiendo a su vez un mayor control, una mayor optimización del consumo y, en consecuencia, ahorros económicos.

El estudio **concluye** que esta práctica permite una mayor optimización del consumo y, en consecuencia, ahorros económicos (se han identificado centros que han conseguido importantes ahorros en fármacos). No obstante, aunque una gran parte de los centros hospitalarios buscan la eficiencia mediante la redosificación, por lo general la cultura de la medición de ahorros no está extendida.

2. Análisis del ámbito de bienes de equipo de alta tecnología

Se encuentran repartidas las competencias en este ámbito, de forma que corresponde al Estado la evaluación de las tecnologías, así como la definición de la cartera de servicios comunes del SNS, que realiza el Consejo Interterritorial del SNS (CISNS) (se encuentran reguladas las condiciones que estas tecnologías, técnicas o procedimientos deben cumplir para su inclusión o exclusión en la cartera de servicios comunes), mientras que las CCAA quedan obligadas a proporcionar en su cartera de servicios sanitarios todas las tecnologías, técnicas o procedimientos incluidos en la cartera de servicios comunes, y, adicionalmente, podrán incluir tecnologías, técnicas o procedimientos no incluidas en la cartera de servicios comunes (adicionales) en sus carteras complementarias.

Análisis descriptivo del gasto en alta tecnología

El gasto de adquisición de equipos de alta tecnología en los hospitales público se caracteriza principalmente por:

- Este gasto ascendió en el periodo 2010-2018 a 536,2 millones de euros.
- Existe una importante heterogeneidad entre CCAA, y un esfuerzo inversor desigual
- La mayor parte de las adquisiciones (80 por ciento) se realizan a través del capítulo 6 de los presupuestos sanitarios (inversiones), frente al gasto ejecutado a través de arrendamientos y otras partidas presupuestarias (renting, leasing, arrendamientos operativos, cesión de equipos vinculados a la adquisición de fungible o contratos de colaboración público-privados, entre otras fórmulas).

Dotación de equipos de alta tecnología en España y comparativa internacional

La dotación de equipos de alta tecnología (también llamada en algunas ocasiones densidad) hace referencia al número de equipos instalados por cada millón de habitantes en un año determinado. En España, el número de equipos de alta tecnología instalados se situó en 2017 en 204 equipos por millón de habitantes, lo que supone 30 equipos más

por cada millón de personas que en 2010 (es decir, un aumento del 17 por ciento respecto a la dotación de 2010).

De acuerdo con el análisis, a pesar del incremento del número de equipos de alta tecnología instalados en los hospitales públicos por millón de habitantes en los últimos años, en España la dotación de equipos de alta tecnología todavía se encuentra por debajo de la media de los países de la OCDE. Además, es desigual y hay diferencias importantes en la dotación de equipamiento de alta tecnología entre comunidades autónomas.

Estado actual del equipamiento de alta tecnología

Se analiza en este apartado el grado de obsolescencia y antigüedad del parque de equipos de alta tecnología en los hospitales españoles a cierre de 2018, así como el grado de intensidad de uso:

El grado de obsolescencia técnica o antigüedad de los equipos se ha calculado por el año de puesta en funcionamiento del equipo, de forma que refleja y proporciona información acerca de su vida útil operativa.

Por su parte, por intensidad de uso se hace referencia al grado de utilización de los equipos, es decir, el cociente entre el número de pruebas diagnósticas, sesiones terapéuticas o intervenciones quirúrgicas realizadas y el número de equipos instalados en una determinada comunidad autónoma o centro hospitalario.

El estudio **concluye** que el parque de equipos de alta tecnología instalado en España presenta un mayor grado de obsolescencia que el de otros países del entorno. Más de un 40 por ciento del equipo instalado tiene más de diez años, superando ampliamente los estándares o recomendaciones internacionales, que lo limitan al 10 por ciento. Además, la situación ha empeorado en los últimos años y en la actualidad la obsolescencia es mayor que hace diez años. Aunque el grado de obsolescencia en general es elevado y la práctica totalidad de las CCAA superan los estándares internacionales ampliamente, se observan diferencias notables entre ellas.

Asimismo, una parte importante de los equipos de alta tecnología instalados en los hospitales españoles presenta una intensidad o grado de uso bajo, lo que indica que estos equipos no están funcionando al máximo de su capacidad y que, en general, hay una infrutilización del equipamiento tecnológico. Además, se observan diferencias notables

entre CCAA y que la intensidad de uso es superior en los centros públicos que en los privados.

Modelo de gobernanza y procedimiento de adquisición y mantenimiento de la alta tecnología

El procedimiento de evaluación e inclusión de tecnologías sanitarias en la cartera de servicios comunes del SNS corresponde al Estado y se inicia cuando las CCAA y/o centros directivos dependientes del MSAN identifican necesidades y hacen peticiones de evaluación al Comité Asesor para la Financiación de la Prestación Farmacéutica del SNS (CAPF). Las tecnologías deben cumplir una serie de requisitos para poder ser evaluadas: (i) suponer una aportación sustancial a la práctica clínica, (ii) un alto impacto económico, (iii) nuevas indicaciones de tecnologías ya existentes o (iv) nuevos equipos.

Decisiones de adquisición

En la toma de decisiones de adquisición la iniciativa o propuesta surge de los propios servicios y/o unidades clínicas, que detectan necesidades relacionadas con su especialidad y trasladan la propuesta a la dirección del centro hospitalario que valora y evalúa la solicitud.

La AIReF señala que, sin embargo, a pesar de su importancia y su carácter estratégico, solo la mitad de los hospitales (un 49 por ciento) cuentan con un plan de adquisición y/o renovación tecnológica, entendido como un documento formal y estructurado que recoja la planificación de la adquisición y renovación tecnológica para un determinado período temporal (carácter plurianual), y se observa una elevada variabilidad por CCAA.

Los criterios que se incluyen en estos planes, priman el nivel de obsolescencia de los equipos bien sea de carácter técnico como tecnológico y/o clínico, así como las necesidades asistenciales y la disponibilidad de presupuesto para su financiación.

Procedimiento de contratación para la incorporación de equipos

En el procedimiento de contratación para la incorporación de equipos de alta tecnología existen diversas modalidades desde las fórmulas tradicionales a las más innovadoras.

En los últimos años, las fórmulas de colaboración público-privada para la dotación y renovación del equipamiento tecnológico en los hospitales han ganado peso poco a

poco, ya que son una forma de hacer más sostenible la adquisición de este tipo de equipamiento. Y destaca como tendencia a futuro la compra pública innovadora, que consiste en la adquisición, por parte de la administración, de un producto o servicio que no existe todavía en el mercado.

En el estudio se **concluye** que se han observado diferencias entre CCAA en cómo se lleva a cabo el procedimiento de contratación de equipos y su mantenimiento. Además, en la mayoría de ellas no existe un único modelo de contratación, sino que lo habitual es que coexistan diferentes modelos con distinto grado de centralización o descentralización según cada comunidad autónoma.

Gestión del inventario y el mantenimiento del equipamiento de alta tecnología

Es importante disponer de un sistema de inventario que permita conocer con fiabilidad la dotación de equipos, las características del parque de equipos instalados y el estado de estos. Estos sistemas, idealmente, deben integrar información sobre las labores de mantenimiento de los equipos, incidencias, la actividad que se realiza con ellos y la planificada.

El mantenimiento de los equipos, si se efectúa de manera adecuada, siguiendo las recomendaciones del fabricante y en tiempo y forma, favorece un correcto funcionamiento y que se prolongue su vida útil.

La AIReF **concluye** que se ha detectado en general una falta de uso de sistemas y bases de datos que integren toda la información de los equipos y de su actividad (inventario, registro funcional, averías, actividad, mantenimiento, agenda, etc.), dando lugar a una elevada dispersión de la información. Y aunque casi todos los hospitales tienen inventario de sus equipos, no es habitual que este sistema registre la historia funcional, averías, mantenimientos, uso, etc., lo que impide conocer con fiabilidad la dotación y características del parque tecnológico y hacer una planificación adecuada de las necesidades de equipamiento.

En el mantenimiento de los equipos existe una variabilidad relevante en relación con su existencia en los hospitales, así como en la tipología de dichos servicios; en más de la mitad de los equipos de alta tecnología el mantenimiento lo realiza el fabricante, y en la mayoría de los casos, se suele hacer mantenimiento tanto preventivo como correctivo.

Uso racional del equipamiento de alta tecnología

Se analiza el uso de los equipos de alta tecnología que cubren la actividad asistencial, que incluye las pruebas diagnósticas, las sesiones terapéuticas y las intervenciones quirúrgicas. Además, se estudia el efecto, a nivel económico y organizativo, del absentismo del paciente en las citas programadas (incomparecencias) para pruebas diagnósticas y terapéuticas.

El estudio considera que en el control del uso del equipamiento de alta tecnología existen diferencias entre hospitales y/o CCAA, y que, a pesar de la existencia de protocolos de uso de equipos, una parte relevante de los hospitales tienen un bajo control y validación de las indicaciones de pruebas diagnósticas y de la actividad realizada con los equipos.

Asimismo, se evidencia la necesidad de implementación de herramientas de prescripción electrónica de pruebas diagnósticas que permitan la incorporación de algoritmos y reglas de ayuda a la indicación de los facultativos.

Por último, se constata que el absentismo a las citas de pruebas diagnósticas y terapéuticas es un problema generalizado en determinados hospitales y supone un impacto significativo en términos económicos y organizativos. Además, en general, se hace un bajo nivel de gestión activa de las agendas, citaciones e incomparecencias.

3. Análisis de otros aspectos relacionados con el gasto en farmacia hospitalaria y alta tecnología

Herramientas de gestión: modelo de objetivos e incentivos

El modelo de objetivos e incentivos en el ámbito hospitalario tiene su origen en los acuerdos de gestión que se firman entre la dirección de los hospitales, departamentos de salud o áreas sanitarias (según la estructura organizativa sanitaria de cada comunidad autónoma) con el servicio regional de salud, en los que se establecen los compromisos de objetivos y se fijan indicadores que midan el grado de consecución de los objetivos marcados.

Tanto en el ámbito de farmacia hospitalaria como en el de bienes de equipo, se ha llevado a cabo un análisis con el objetivo de determinar si existen diferencias relevantes

en la definición de los objetivos e indicadores, así como en su número, y en el peso o puntuación otorgado a estos indicadores a la hora de ser evaluados.

El estudio ha detectado que existen diferencias importantes en los objetivos e indicadores, lo que dificulta su grado de comparabilidad. Por lo que respecta a los indicadores empleados, la variabilidad entre hospitales y CCAA es muy relevante, tanto en número como en el peso o puntuación que se le otorga a la hora de ser evaluados.

Se destaca también que en el ámbito de alta tecnología que son escasos los indicadores que se contemplan, siendo además habitual que no se incluyan indicadores relacionados con el uso racional de los equipos y la adecuación de las indicaciones de pruebas.

Por último, en los incentivos a los profesionales para la consecución de los objetivos se observa una variabilidad importante entre CCAA y hospitales, y concretamente los incentivos monetarios constituyen un porcentaje muy bajo de la remuneración total.

Herramientas de gestión: medición de resultados en salud

La medición de resultados en salud es una práctica que permite conocer y comparar los resultados obtenidos por fármacos, terapias, tratamientos y procesos en la práctica clínica real. Ofrece numerosas ventajas, como mejorar la calidad de la atención a los pacientes, facilitar la toma de decisiones (al poder identificar los procesos o áreas que están obteniendo mejores resultados), y poder establecer mecanismos de financiación y fijación de precios basados en los resultados y en el coste-efectividad.

La **conclusión** del estudio es que la medición de los resultados en salud en los hospitales españoles está todavía poco desarrollada y, en los centros que se lleva a cabo, se centra en un grupo concreto de procesos, patologías o áreas. Además, el grado de avance y desarrollo es desigual entre hospitales y CCAA, así como entre los diferentes procesos asistenciales (p. ej., la medición de resultados en salud parece estar más desarrollada en la atención farmacéutica del paciente externo y ambulante que en el paciente ingresado, ya que son estas áreas las que concentran los tratamientos de alto coste).

Herramientas de gestión: sistemas de contabilidad analítica

Los sistemas de contabilidad analítica constituyen una herramienta muy potente para gestionar los centros hospitalarios desde el punto de vista del control del gasto, la

evaluación de la calidad asistencial y la eficiencia de las distintas áreas y procesos asistenciales y de gestión y servicios.

El estudio pone de manifiesto que, aunque en la actualidad una gran parte de los hospitales tienen implantados sistemas de contabilidad analítica, las funcionalidades para la gestión son limitadas en algunos centros debido a la falta de homogeneización en la metodología de imputación de costes, problemas de comparabilidad entre centros o al elevado decalaje temporal en la disponibilidad de la información, entre otras limitaciones.

Además, existen diferencias entre CCAA y hospitales en lo que respecta al alcance o nivel de desglose al que los sistemas de contabilidad de coste implantados permiten obtener la información (por área terapéutica, por patología, por centros de actividad, etc.).

Formación e investigación

La formación continuada de los profesionales sanitarios resulta fundamental en un sector que, por encima de otros, está inmerso en continuos y rápidos cambios científicos y tecnológicos, por lo que es necesario invertir en formación y que esta sea de calidad.

El estudio ha detectado la insuficiencia de recursos destinados a formación continuada de los facultativos por parte de los hospitales y de las CCAA. Esta situación es compensada con los fondos destinados por la industria farmacéutica. Pero esta formación no responde a los objetivos y necesidades de formación de los profesionales identificados por la Administración sanitaria (que no participa de su definición), además de plantear dudas sobre los criterios de acceso a la misma.

Por su parte los ensayos clínicos son estudios de investigación científica que permiten testar si un fármaco es eficaz y seguro y conocer cuál es su mecanismo de acción. La investigación clínica resulta fundamental en la búsqueda de nuevas moléculas que permitan afrontar las patologías con fármacos más eficaces y, en definitiva, que mejoren la calidad de vida de las personas. Según datos de Farmaindustria, España es el primer país europeo y el cuarto del mundo en número de ensayos y, por tanto, un referente internacional en actividad investigadora.

Se **concluye** que no todos los centros hospitalarios conocen de forma precisa las implicaciones en términos de coste, ingresos o pruebas de los ensayos clínicos realizados. Además, son escasos los hospitales que cuantifican los ahorros derivados de la participación en ensayos clínicos.

TIC y sistemas de información

Las tecnologías de la información y la comunicación tienen un gran impacto sobre el ciclo de vida del medicamento y de la alta tecnología. La aplicación de las tecnologías de la información y comunicación tiene que ser la palanca para modernizar el sector y el eje sobre el que proveer una atención de calidad y a la vez lo más eficiente posible.

Las **conclusiones** del análisis son la existencia de variabilidad entre CCAA y hospitales en el grado de integración, interoperabilidad y sofisticación de los sistemas, el diferente grado de desarrollo entre CCAA y hospitales en las herramientas para la gestión de medicamentos y escasa utilización de software que controle centralizadamente pruebas, estado de equipos, etc., y que los esfuerzos en términos de inversión en TIC son heterogéneos entre CCAA y no se observa un incremento generalizado de los recursos en los últimos años.

IV.VI.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo al **Gasto farmacéutico hospitalario y el gasto e inversión en bienes de equipo de alta tecnología en los hospitales españoles del Sistema Nacional de Salud**, recogía 37 propuestas de la AIREF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 30 propuestas habían sido implementadas, 6 rechazadas y 1 quedó en proceso.

A continuación, se presenta la única propuesta que quedaba categorizada como en proceso, y que por tanto continúa siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a la misma se acompaña la nueva respuesta recibida del MSAN, en cumplimiento del principio de *cumplir o explicar*.

1. Propuestas en el ámbito de la farmacia hospitalaria

1. **Propuesta:** *Utilización de fórmulas y procedimientos para agilizar la tramitación de expedientes para fomentar la contratación bajo la Ley de Contratos del Sector Público y las compras agregadas:*

En los medicamentos exclusivos (no hay competencia y concurrencia) se adaptaría la Ley para facilitar la adquisición de medicamentos en situaciones especiales, para que se

considere en la contratación resolución favorable de financiación de la CIPM, y para establecer procedimientos negociados sin publicidad por lotes de fármacos de un laboratorio.

En los medicamentos en que si hay competencia y concurrencia se trataría de agregar las compras de acuerdo a diversos criterios y se agilizaría la contratación mediante el incremento de expedientes instrumentados a través de acuerdos marco y modelos de pliego.

Respuesta: Propuesta en proceso.

A fecha de marzo de 2025, existe ya un anteproyecto de Ley que recoge una disposición adicional decimoséptima sobre la formalización de una Guía de contratación pública sanitaria, y una disposición final cuarta que modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

IV.VI.IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo al **Gasto hospitalario del sistema nacional de salud: farmacia e inversión en bienes de equipo**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.VI.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.VII. Fase II: Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación

El *spending review* sobre incentivos a la contratación queda integrado en el Plan de Acción de la Fase II de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 5 de noviembre de 2018¹. El estudio se publicó el 14 de octubre de 2020².

IV.VII.I. Ámbito del *spending review*

En la primera fase del *spending review* llevado a cabo en 2018, se abordó el análisis del gasto en políticas activas de empleo (PAE), sin incluir los incentivos a la contratación y al trabajo por cuenta propia. En España, los incentivos a la contratación y al emprendimiento son los programas con mayor dotación de fondos de las PAE, con unos 2.900 millones de euros en 2018, algo más del 40 por ciento del total.

Desde un punto de vista teórico, los incentivos a la contratación son instrumentos de política que persiguen, mediante una reducción de costes laborales, fomentar la demanda de trabajo de colectivos con menor empleabilidad.

Estos incentivos tratan de promover el empleo de determinados individuos de baja empleabilidad reduciendo sus costes laborales, bien a través de subvenciones del salario, bien mediante reducciones en las cotizaciones sociales. En España se usa principalmente la última opción. Cuando la minoración de las cuotas es financiada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que transfiere el importe de su coste a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), se conocen con el nombre de bonificaciones, mientras que si el coste es asumido directamente por la Seguridad Social se denominan reducciones.

El objetivo perseguido por estos incentivos es por tanto mejorar la empleabilidad de algunos grupos de población y promover determinados tipos de empleo, mediante la reducción de costes laborales. El estudio evaluó la eficacia del sistema de incentivos a la contratación y el emprendimiento en España, que la Administración Central y Autonómica establecieron entre los años 2012 y 2018.

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

² <https://www.airef.es/es/spending-review-fase-ii-estudio-incentivos-a-la-contratacion-y-al-trabajo-autonomo/>

El encargo realizado a la AIREF comprende la evaluación de siete tipos de incentivos, cuyo importe supuso alrededor de 2.000 millones de euros en 2018. Cada una de las siete categorías objeto de evaluación, que se detallan en el Gráfico IV.VII.I. siguiente, comprende diversos tipos de medidas, dirigidas a distintos subgrupos de individuos, tipos y tamaños de empresas, diferentes modalidades contractuales, diversidad de requisitos y distintas duraciones y cuantías o porcentajes de reducción.

Gráfico IV.VII.I.

Tipos de incentivos a la contratación evaluados



Bajo este conjunto de incentivos confluyen dos objetivos distintos: *mejorar la empleabilidad* de determinados grupos de población y *promover determinados tipos de empleo*, fundamentalmente la contratación indefinida y el empleo autónomo. Para la evaluación se clasificaron los incentivos desde esa doble perspectiva. Atendiendo a los colectivos, en 2018 los incentivos a las personas con discapacidad representaron el 41

por ciento del gasto evaluado. El 30 por ciento fueron incentivos generales no asociados a ningún grupo específico de población y aproximadamente otro 30 por ciento se dirigieron a los jóvenes. Según el tipo de empleo, el 32 por ciento del gasto evaluado se destinó a estímulos a las altas en el empleo autónomo.

Las respuestas al cuestionario fueron remitidas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES), y al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (MISSM).

IV.VII.II. Resumen del contenido del spending review

A continuación, se presenta un resumen del contenido del spending review y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta dada a las mismas por el MITES y el MISSM.

El documento de la AIReF se estructura en cuatro apartados que se corresponden con las cuatro áreas objeto de estudio: **Incentivos a la contratación indefinida, incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos, incentivos al trabajo autónomo, e incentivos a la contratación de personas con discapacidad.**

I. Incentivos a la contratación indefinida

Definición y objetivo

Los incentivos a la contratación indefinida buscan, desde principios de los años 90, fomentar el empleo estable y reducir la tasa de temporalidad. La legislación que regulaba este tipo de contrato tenía su origen en el Real Decreto Ley 3/2012 y su posterior desarrollo en la Ley 3/2012, -actualmente derogadas-. Se estableció una nueva modalidad contractual denominada “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”, cuyo uso se encontraba restringido a las empresas de menos de 50 trabajadores.

Los contratos de emprendedores firmados con desempleados inscritos en la oficina de empleo menores de 30 años o mayores de 45 tenían derecho a bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social. Los incentivos estaban condicionados a que

la empresa mantuviese al trabajador contratado al menos durante tres años desde la fecha de comienzo de la relación laboral. Además, se exigía que la empresa mantuviese el nivel de empleo alcanzado con el contrato bonificado durante un año al menos desde la celebración del contrato. El incumplimiento de estas obligaciones conllevaba el reintegro de los incentivos.

Otros incentivos a la contratación indefinida del periodo

A ese contrato centrado en las pequeñas y medianas empresas, se superpusieron nuevas normas que desembocaron en una generalización absoluta de los incentivos a la contratación indefinida entre 2014 y 2016.

El estudio de la AIReF concluyó que los incentivos a la contratación indefinida han sido una constante en la política de incentivos española desde los años noventa. Se han instrumentado mediante modalidades contractuales específicas, a través de bonificaciones dirigidas a colectivos específicos o como una reducción generalizada de los costes sociales. Desde enero de 2019 solo hay incentivos a la contratación indefinida de desempleados de larga duración.

Evolución histórica

Desde 1994, año en el que se derogó el contrato de fomento del empleo temporal y se estableció un contrato de fomento de contratación indefinida en 1997, los incentivos a la contratación indefinida siempre han constituido un objetivo para el legislador, ya que España se caracteriza por tener una elevada tasa de desempleo, incluso en períodos de bonanza económica.

Se corroboró que en el periodo analizado no hay una estrategia clara de incentivos. Como consecuencia, se producen solapamientos de medidas generales y específicas e incluso iniciativas no coordinadas sobre un mismo colectivo. La proliferación de iniciativas lleva a un amplio abanico de programas con gran complejidad de opciones y requisitos.

Comparativa internacional

Respecto a los países de nuestro entorno, la tasa de temporalidad de España era la más alta en la fecha de publicación del estudio. Varios países europeos han establecido condiciones más estrictas para el uso de contratos temporales, y con carácter general la mayoría presta menos atención a la naturaleza del contrato incentivado.

Por ello el estudio constata que en el ámbito internacional no se encuentran, en general, incentivos a la contratación indefinida, sino focalizados en colectivos. En Italia y Portugal sí hay experiencias previas de incentivos generalizados a los contratos indefinidos, en la actualidad enfocados a los jóvenes, en el primer caso, y vinculados a la formación, en el segundo.

Evaluación de los efectos de los incentivos a la contratación indefinida en la empleabilidad

El análisis determinó que, para la mayoría de los jóvenes, y más especialmente si son mujeres, los resultados mostraban que los incentivos tenían un efecto positivo y significativo en la probabilidad de encontrar un empleo indefinido, aunque de forma moderada. A partir de agosto de 2012 se eliminaron varios incentivos a la contratación indefinida, dando lugar a un efecto negativo sobre la probabilidad de que los mayores de 45 años encuentren un empleo indefinido, siendo más acusado sobre los desempleados de larga duración. El estudio no encontró diferencias significativas en el efecto por nivel de cualificación ni por nacionalidad.

Se concluye que los resultados muestran un efecto positivo pequeño en la probabilidad de que los jóvenes encuentren un empleo indefinido. Ese efecto no se encuentra en los desempleados con menores niveles de formación. En el caso de los mayores de 45 años, los incentivos del contrato de apoyo a los emprendedores no consiguieron contrarrestar el efecto negativo de la supresión de los incentivos anteriores a la reforma de 2012.

Evaluación del efecto de las bonificaciones al contrato de apoyo a los emprendedores en el mantenimiento del empleo

Se intentó estimar el efecto de las bonificaciones al contrato de apoyo a los emprendedores sobre la estabilidad en el empleo indefinido, y el resultado obtenido fue que se redujo la tasa media de salida de este tipo de empleo en los jóvenes. El efecto desaparece cuando el incentivo se ha agotado y, a partir de entonces, la probabilidad de que los beneficiarios salgan del empleo indefinido es ligeramente superior a la de los no beneficiarios.

La AIReF concluyó que se encuentra un efecto positivo en la probabilidad de mantener el empleo mientras los incentivos están vigentes. Una vez finaliza el periodo de bonificación, el efecto protector sobre el mantenimiento del empleo desaparece y los

beneficiarios tienen una probabilidad ligeramente superior de salir del empleo indefinido que los no beneficiarios.

Asimismo, sería necesario evaluar la eficacia y la eficiencia de las medidas de reducción general de cotizaciones durante periodos determinados, como la tarifa plana y el mínimo exento, para apoyar la toma de decisiones en el futuro.

II. Incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos

Definición y objetivo

La conversión de contratos temporales en indefinidos forma parte de las medidas que intentan incentivar la contratación indefinida. Este grupo de medidas se añaden a las analizadas en el apartado anterior sobre bonificaciones de los contratos indefinidos iniciales.

La legislación que regula este tipo de incentivos es la contenida en el Real Decreto Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y su posterior desarrollo en la Ley 3/2012, vigentes en el momento de publicar el informe de la AIREF.

En el periodo analizado, los incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos se orientaron principalmente a la transformación de contratos formativos, ya sean de formación y aprendizaje o de prácticas.

Estas medidas se centran en la conversión de tres tipos de contrato. El primero de ellos es el contrato de prácticas, de relevo y sustitución por jubilación, actuando a través de bonificaciones a la contratación indefinida.

El segundo grupo son los contratos de formación y aprendizaje. Históricamente su regulación ha estado expuesta a continuos cambios normativos. El incentivo consiste en diversas reducciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. En la evaluación de la eficacia de los incentivos para fomentar la transformación de estos contratos de formación y aprendizaje, se obtuvo que tan solo un 11 por ciento de los contratos de formación (en su mayoría de más de tres años), se convirtieron en contratos indefinidos en la misma empresa. Esta transformación obtuvo mejores resultados en hombres y en el sector servicios.

El estudio concluyó que, en España, los contratos de formación de dos o más años de duración contribuyen a mejorar la inserción laboral de los jóvenes, según la evidencia

empírica analizada. Sin embargo, la mayoría de los contratos son de corta duración, para los que no se encuentran efectos positivos.

Los contratos en prácticas no favorecen la estabilidad laboral en la empresa en la que se realizan, pero sí favorecen la obtención de un contrato indefinido en otras empresas, según la evidencia disponible.

Por último, los incentivos a la conversión del contrato de primer empleo joven, regulado por primera vez a través del Real Decreto Ley 4/2013, posibilitaba a las empresas la celebración de contratos temporales con jóvenes desempleados menores de treinta años, que no tuviesen experiencia laboral o que fuese inferior a tres meses, y en caso de su transformación en indefinido, la empresa obtenía bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social.

Cuantificación

Con estas ayudas se produjeron durante los años 2012 a 2018 la celebración de 203.000 contratos, alcanzando estas subvenciones un importe de 223 millones de euros. En el caso de los contratos de formación y aprendizaje, su impacto se limitó por el hecho de que tan solo el 1,4 por ciento de los jóvenes cumplían los requisitos.

El efecto de estos incentivos está limitado por la escasa incidencia de los contratos formativos y la corta duración de la mayor parte de estos contratos.

Los resultados indican que el aumento en la generosidad de los incentivos generó un aumento medio en la tasa de conversión de 0,5 puntos porcentuales, que supone un incremento del 6,1 por ciento sobre la tasa de conversión anterior a la reforma. El efecto es mayor para jóvenes que trabajan en sectores de servicios de alto valor añadido y en el sector del comercio.

Comparativa internacional

Comparándonos con otros países europeos, en nuestro país tenemos el mayor porcentaje de empleo temporal, junto con una baja probabilidad de transformación en un contrato indefinido.

Los incentivos a los contratos formativos y a la formación de los trabajadores son una constante en los países de nuestro entorno, pero sin límite de edad, a diferencia del caso español, donde están reservados a los jóvenes.

III. Tarifa plana y otros incentivos al trabajo autónomo

Definición y objetivo

La cifra de autónomos a finales de 2019 era de casi 3,3 millones. Estos trabajadores cuentan con un régimen especial de cotización a la Seguridad Social, que consiste en la elección por parte del autónomo de su base de cotización entre dos umbrales, mínimo y máximo fijados anualmente. Esta libre elección de la base dio lugar a que, en marzo de 2020, el 84 por ciento de los autónomos optaran por cotizar por la base mínima.

Desde el año 2003 se impulsa el trabajo autónomo con reducciones en la cuota durante los primeros meses tras el inicio de la actividad. En el momento de publicar el informe de la AIReF, se permitía cotizar por una tarifa fija durante los dos primeros años -tres en el caso de jóvenes-, si la base elegida era la mínima, y de no ser así, se aplicaría un porcentaje de reducción en la cuota. Si a las bonificaciones anteriores se añaden los complementos autonómicos da lugar a una importante reducción del tipo efectivo de cotización, al menos durante los dos primeros años.

La conclusión es que la tarifa plana es una medida dirigida a fomentar el autoempleo a través de una importante reducción de las cotizaciones sociales para los autónomos que inician su actividad, durante, al menos, los dos primeros años. El único requisito es no haber tenido un alta previa en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) en los dos años anteriores.

Evolución histórica

Entre 2013 y 2018, el importe en reducciones y bonificaciones por la tarifa plana ascendió a unos 3.500 millones de euros. En 2018 el coste fue de algo más de 600 millones de euros y alcanzó a unos 600.000 beneficiarios, de los cuales una tercera parte fueron menores de 30 años.

Evaluación de la introducción de la tarifa plana

Con la entrada en vigor de la tarifa plana, se produjo un importante incremento de las altas de menores de 30 años en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. En el año 2018, alrededor de un 45 por ciento de las altas de trabajadores autónomos se acogieron a la tarifa plana, y de este porcentaje un 48 por ciento eran jóvenes.

El análisis sobre si la introducción de esta medida influyó en la probabilidad de que un joven desempleado iniciase una actividad laboral como autónomo, confirmó que la tarifa plana si derivó en un incremento de este tipo altas. Otro aspecto que se constató fue que este sistema, también contribuyó al mantenimiento del empleo autónomo, de forma más acusada en los mayores de 30 años. No obstante, el efecto se diluía conforme se aproximaba al límite temporal de tres años de su aplicación.

El estudio confirmó que el análisis econométrico evidencia que, en un periodo de crisis como el evaluado, la tarifa plana fomentó las altas de jóvenes como trabajadores autónomos. Los efectos se encuentran principalmente en jóvenes con niveles de formación y cualificación medio-altos y que llevaban poco tiempo en desempleo.

También se obtiene evidencia de que la tarifa plana contribuye a mejorar la supervivencia en el autoempleo. Al finalizar el incentivo, la probabilidad de que los beneficiarios se den de baja converge a la de los no beneficiarios.

Evaluación del efecto de la tarifa plana sobre el mantenimiento del empleo autónomo

El estudio de la AIREF también analizó si la tarifa plana reducía la probabilidad de que sus beneficiarios abandonaran el trabajo autónomo, llegando a la conclusión que una vez que se dejaban de recibir los incentivos, la probabilidad de salida se incrementaba.

Las comunidades autónomas también ofrecen incentivos a los trabajadores autónomos mediante subvenciones y complementos a la tarifa plana. Esto podría influir en los resultados obtenidos respecto a los efectos de la tarifa plana y variar las anteriores conclusiones. La AIREF, después de analizar toda la legislación que regula estos incentivos y tras el diseño de un modelo matemático, confirmó que el efecto positivo de la tarifa plana en la probabilidad de darse de alta en el empleo autónomo se mantenía.

Ejercicio de cuantificación

Otro aspecto del estudio era cuantificar el coste económico de la tarifa plana que había supuesto sobre el colectivo de autónomos jóvenes –menores de 30 años-. Para ello se analizaron un total de casi 70.000 altas.

El análisis coste-beneficio realizado para las altas del primer año de la medida entre los jóvenes, llegó a la conclusión que el coste neto aproximado fue de entre 41,5 y 34,3 millones de euros en el momento de finalización del periodo incentivado.

Otros incentivos al trabajo autónomo

Existen otros incentivos al trabajo autónomo, principalmente bonificaciones, cuyo objetivo es la mejora de la conciliación de la vida personal y familiar de estos trabajadores. Se cuantifica que en 2018 alcanzaron unos 80 millones estas ayudas. En la práctica estas bonificaciones consisten en reducciones de la cuota de altas de familiares colaboradores, o de trabajadores por cuenta ajena si el autónomo compatibiliza su trabajo con el cuidado de menores o dependientes a su cargo. También forman parte de estas mejoras económicas, las ofrecidas en períodos de descanso por nacimiento, adopción o riesgo durante el embarazo.

El resultado del análisis muestra que los incentivos ligados a la conciliación de la vida familiar y profesional de los trabajadores autónomos, aproximan su protección en este ámbito a la de los trabajadores por cuenta ajena.

Comparación internacional

Si se observan las cifras de otros países europeos respecto al número de autónomos, España con un 15 por ciento se sitúa por encima de la media, 14 por ciento, destacando Grecia e Italia con un 29 y 21 por ciento respectivamente. Por sectores, son el agrícola, profesionales, inmobiliario, comercio y transporte, los que concentran un mayor número de autónomos, tanto en España como en el resto de Europa.

España es el país que dedica mayor porcentaje del PIB a este tipo de incentivos al trabajo autónomo, ligados a un tipo teórico de cotización situado en la zona media-alta de la Unión Europea. En Francia también existen exoneraciones de cuotas el primer año, a partir del cual se pasa a cotizar de manera progresiva en función del nivel de ingresos.

Dentro del total de trabajadores autónomos podemos encontrar los que, formando parte de este grupo, lo son por falta de alternativas laborales alcanzando en España un 26 por ciento, seis puntos por encima de la media europea. Estos porcentajes aumentan si se trata de mujeres, menores de 25 años o trabajadores con baja formación.

Se concluye que, según la Encuesta Europea de Condiciones Laborales, una cuarta parte de las altas serían no deseadas. Entre los más jóvenes, las altas por necesidad suponen casi dos tercios del total.

IV. Incentivos a la contratación de personas con discapacidad

Definición y objetivo

Las personas con discapacidad necesitan incentivos para acceder más fácilmente al mercado laboral y mantenerlo en el tiempo. En España había en 2018 cerca de 1,9 millones de personas con discapacidad en edad de trabajar. Estos incentivos tienen una larga tradición y concretamente desde 1982 se está actuando activamente en este sentido. La Ley 32/1982 de integración social de los minusválidos (LISMI) y el Real Decreto Ley 1415/1983 son normas que incorporaban importantes medidas de protección.

La participación laboral de las personas con discapacidad es muy baja, con tasas de actividad y de empleo del 34,5 por ciento y del 25,8 por ciento respectivamente, más de 40 puntos por debajo de las de la población sin discapacidad. La tasa de desempleo se sitúa en el 25,2 por ciento, alrededor de 10 puntos por encima.

Las bonificaciones y reducciones para personas con discapacidad representaron más del 40 por ciento del gasto en analizado en este estudio. En 2018 superaron los 800.000 euros, distribuidos principalmente entre los CEE (42 por ciento), la contratación indefinida en la empresa ordinaria (30 por ciento) y la ONCE (21 por ciento). Los incentivos al empleo autónomo y a los contratos formativos no alcanzan, en conjunto, el 2 por ciento del total.

Son dos las actuaciones de las políticas de fomento del empleo de las personas con discapacidad. Por un lado, las que promueven el empleo protegido de este colectivo en empresas no convencionales. Estas empresas –públicas o privadas- tienen por objetivo principal proporcionar a los trabajadores con discapacidad, la opción de realizar un trabajo productivo y remunerado, adecuado a sus características personales, facilitando su integración laboral. En el año 2018 supusieron un 42 por ciento del gasto en bonificaciones y reducciones.

Por otro lado, la segunda actuación consiste en fomentar el empleo en empresas ordinarias, mediante el establecimiento de reservas de puestos de trabajo a cambio de subvenciones, deducciones fiscales, o bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social.

Cuantificación

En resumen, desde el año 2011 se han beneficiado alrededor de 459.000 personas de estas políticas de fomento que han supuesto un total de 5.222 millones de euros.

El estudio de la AIReF constata que en la empresa ordinaria se incrementan las bonificaciones en caso de discapacidad severa, pero en el empleo protegido y en las bonificaciones de la ONCE no hay medidas específicas para colectivos especialmente vulnerables dentro de la discapacidad.

Por su parte las comunidades autónomas también establecen incentivos para favorecer la contratación de trabajadores con discapacidad y que principalmente, consisten en un pago único en el momento del alta del trabajador, siendo totalmente compatibles con las ayudas que realiza la Seguridad Social.

Se concluyó que no se encuentra evidencia de que los incentivos autonómicos impulsen la contratación de las personas con discapacidad. El tiempo de mantenimiento del contrato exigido a las empresas beneficiarias de las ayudas actúa como desincentivo a la contratación indefinida, aunque su efecto es muy reducido.

Otro aspecto que analizó la AIReF fue si tener un contrato de trabajo con bonificación para personas con discapacidad tiene efectos en la probabilidad de mantener el puesto de trabajo.

A este respecto, los resultados mostraron que tener una bonificación específica de discapacidad aumenta significativamente la probabilidad de estar empleado en los cinco años siguientes, frente a los contratados sin bonificación.

V. Efectos netos sobre el empleo

Objetivo

En este apartado se incluyen las conclusiones sobre si los incentivos a la contratación tienen efectos sobre el conjunto del empleo. Aplicar estas ayudas generan efectos indirectos sobre el empleo, ya que al contratar trabajadores de colectivos que pueden beneficiarse de los incentivos podría perjudicar a otros colectivos no incentivados de características similares, cuyas oportunidades de empleo se reducirían.

Los resultados del estudio muestran que una evaluación integral de los incentivos a la contratación debe tener en cuenta los posibles efectos indirectos indeseados sobre el empleo, a través de la sustitución de trabajadores no elegibles para los incentivos por otros elegibles, la generación de un efecto de rotación en los trabajadores elegibles o la ausencia de efectos sobre el empleo.

Los numerosos incentivos puestos en marcha en el periodo y su generalización a toda la población en edad de trabajar dificultan el análisis de sus efectos. Además, resulta difícil aislar estas medidas de otras establecidas en la reforma laboral de 2012.

También podría incrementar la rotación de los trabajadores del propio colectivo si las empresas los contratan únicamente durante el periodo incentivado, para sustituirlos por otros con los que acogerse de nuevo al incentivo.

Metodología

Una aproximación para evaluar el impacto de estos incentivos, fue analizar los efectos que se produjeron en el mercado laboral cuando en el año 2012 se eliminaron casi de forma instantánea, algunos de ellos o se redujeron su cuantía³.

Esta decisión redujo el gasto prácticamente a la mitad entre 2011 y 2013. Se examinaron los datos de empleo para conocer si las empresas que más sufrieron estos recortes fueron en las que se destruyó más empleo, sabiendo que en esos años hubo una destrucción neta. Los resultados corresponden a una fase de recesión y a unos incentivos determinados, con lo que no es posible generalizarlos a cualquier otro momento del ciclo económico ni a cualquier sistema de incentivos.

Resultados

La supresión de estos incentivos provocó una reducción del gasto en incentivos del 50 por ciento, y afectó a casi un millón de trabajadores que dejaron de beneficiarse de estas ayudas, en términos netos. Se observó también que el recorte derivó en una redistribución de los incentivos, trasladándose de las grandes empresas, a las pequeñas.

³ [RDL 20/2012 de 13 de julio 2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.](#)

La AIReF confirmó con su análisis que la supresión de incentivos en agosto del 2012 habría contribuido en promedio en 0,93 puntos porcentuales, un 12 por ciento, en la caída interanual neta del empleo entre agosto de 2012 y diciembre de 2014 en las empresas que se beneficiaban previamente de los incentivos suprimidos. En términos globales, incluyendo empresas con y sin beneficiarios, representó una reducción neta promedio de 0,23 puntos porcentuales, un 7,8 por ciento de la tasa de variación neta del empleo.

Asimismo, el efecto de la supresión sobre las tasas de variación del empleo se produjo mediante una reducción de los flujos de contratación y un aumento de los flujos de separación, predominando el segundo sobre el primero. En promedio, el aumento de las separaciones habría contribuido a 2/3 partes de caída de las tasas de variación del empleo asociadas con el corte, y la reducción de los flujos de contratación en 1/3.

IV.VII.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a incentivos a la contratación recogía 20 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 18 propuestas han sido implementadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 2 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas del MITES, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización de las propuestas y respuestas, se ordenan de acuerdo con la estructura del *spending review*, divididas entre aquellas que son **generales a todos los incentivos** y las **específicas según el tipo de incentivo**.

I. Propuestas generales

Tras las reflexiones o conclusiones generales recogidas en el apartado anterior, la AIReF recoge una serie de propuestas genéricas al conjunto de los incentivos a la contratación.

I.I. Focalización, estabilidad y flexibilidad

1. Propuesta: Seleccionar colectivos basados en un conjunto sistemático de indicadores que permitan identificar los colectivos con menor probabilidades de encontrar un empleo. Dichos indicadores deben explotar al máximo la información de encuestas y registros administrativos vinculados al mercado laboral y permitir un seguimiento ágil y continuo del mismo.

Respuesta: Propuesta implementada.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 4.1.a) y 6.a) del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, con carácter general se requiere que las personas destinatarias de la contratación laboral incentivada se inscriban como demandantes de servicios de empleo en situación laboral de desempleadas y estén incluidas en alguno de los colectivos de atención prioritaria para la política de empleo previstos en el capítulo V (artículos 50 a 54) de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (en adelante Ley de Empleo). Consecuentemente, los indicadores para identificar a las personas con menor probabilidad de estar ocupados serán los previstos en el marco de la nueva Ley de Empleo que, cuenta como instrumentos de planificación y coordinación de la política de empleo con la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, el Plan Anual para el Fomento del Empleo Digno y el Sistema Público Integrado de Información de los Servicios de Empleo (SISPE).

Según el artículo 12.2.e) de la Ley de Empleo, la Estrategia tiene entre sus actuaciones el seguimiento y evaluación de los resultados a través de un sistema de indicadores globales, que sitúe a las personas y entidades usuarias de los servicios de empleo en el centro del sistema y permita conocer la empleabilidad de la persona demandante de empleo a través de los sistemas de perfilado, así como con información del sistema de prestaciones, subsidios y otras rentas.

Por su parte, el SISPE se configura como una red de información común para toda la estructura pública y privada del empleo en beneficio de las personas demandantes de los servicios de empleo y de las personas, empresas y otras entidades empleadoras usuarias de los mismos, con una estructura de procesamiento de datos pertinentes, eficaz,

integrada y compatible, que permitirá a los servicios públicos de empleo, estatal y autonómicos, realizar perfilado de las personas usuarias de los servicios públicos de empleo, así como realizar el seguimiento, evaluar el resultado de las políticas activas de empleo y gestionar los servicios garantizados regulados en la ley (art. 14 de la Ley de Empleo).

Para ello, ha sido determinante el avance que se ha producido con la entrada en vigor, el pasado 1 de mayo, del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. El artículo 4.k) del citado real decreto recoge, entre sus principios, el siguiente:

“k) Calidad técnica y de gestión en la prestación de los servicios, garantizada a través de unos estándares mínimos y adecuados al conjunto de los servicios, incluyendo instrumentos de evaluación que la promuevan, a través de la utilización de indicadores cualitativos y cuantitativos que midan, entre otros, el impacto diferencial en la mejora de la empleabilidad atribuible a los servicios recibidos, y la mejora en la captación y cobertura de puestos vacantes, para mejorar la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, desagregados por sexo siempre que sea posible.”

Asimismo, procede destacar la regulación contenida en el artículo 40 “Sistema de información e indicadores” y en el artículo 42 “Expediente laboral personalizado único”. Así, por ejemplo, el artículo 40 contiene, entre otras previsiones, que el SISPE recogerá el perfil detallado de cada persona usuaria y su actualización a lo largo del tiempo, y que los datos recogidos en el SISPE servirán de base para el cálculo de los indicadores que anualmente serán utilizados para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan anual para el Fomento del Empleo Digno. Por su parte, en el expediente laboral personalizado único se integrará el perfil individualizado de la persona demandante de servicios públicos de empleo, el itinerario, el acuerdo de actividad, las actividades desarrolladas en cumplimiento del mismo, la tutorización y seguimiento de la persona usuaria, la cartera individualizada de formación, las ofertas de empleo adecuadas aceptadas o rechazadas y su justificación, los contratos suscritos, la vida laboral de la Seguridad Social y las prestaciones, ayudas o incentivos económicos

que, en su caso, perciba durante su proceso de búsqueda de empleo o como consecuencia del mismo (art. 41.a).

Por consiguiente, es en este ámbito donde se están concretando los indicadores que permitirán identificar, en todo momento y de manera integrada, a las personas con menor probabilidad de estar ocupadas.

Los datos recogidos en SISPE se están utilizando para el cálculo de los indicadores definidos en los Planes Anuales de Fomento del Empleo Digno, y en los Índices de Cumplimiento de Objetivos que se derivan de ellos, y que tienen efectos sobre la distribución del 40% de los fondos distribuidos anualmente a las CC.AA. para su aplicación en Políticas Activas de Empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2023/06/06/pdfs/BOE-A-2023-13520.pdf>

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-14810

Durante el año 2025 se publicará trimestralmente un cuadro de indicadores de seguimiento del cumplimiento de objetivos del Plan Anual (y así se hará en lo sucesivo). En los cuadros de mando se incluirán indicadores relativos a las atenciones a estos colectivos más alejados del empleo.

I.II. Formación y vinculación con otro PAE, vinculando los incentivos a programas de formación

2. Propuesta: Establecer mecanismos ágiles de colaboración con el sector privado para detectar necesidades de formación en perfiles y sectores con demanda de trabajadores no cubierta y favorecer la adaptación rápida de los catálogos formativos.

Respuesta: Propuesta implementada.

La vinculación de los incentivos a programas de formación puede mejorar la empleabilidad de los colectivos vulnerables. Además, la combinación de los incentivos con otras medidas de activación podría mejorar su eficacia: Como novedad importante en el sistema de incentivos a la contratación, el artículo 3.b) del RD-ley 1/2023 los vincula a servicios de formación y acompañamiento al fomento del empleo al disponer que, en el marco de los servicios regulados en la Ley de Empleo, los servicios públicos de empleo promoverán en sus respectivos ámbitos de actuación: “b) El acceso de las personas

vulnerables y de baja empleabilidad, destinatarias o beneficiarias de la contratación laboral incentivada, a la formación profesional en el trabajo y a los servicios de tutorización, asesoramiento continuado y atención personalizada para reforzar la mejora de su empleabilidad y favorecer su estabilidad en el empleo.”

La citada disposición no es meramente declarativa, sino que contiene un verdadero mandato a los servicios públicos de empleo, competentes para la ejecución de las políticas activas de empleo, de promover dicho acceso a las personas trabajadoras con contratos bonificados a fin de mejorar su empleabilidad y, por ende, favorecer su estabilidad en el empleo. Para hacer posible este mandato, el propio RD-ley 1/2023, en su artículo 3.a), contempla también el mandato a los servicios públicos de empleo de proporcionar la información y los servicios de empleo necesarios a las personas, empresas y demás entidades empleadoras que lo demanden. Además, en el SISPE, al que tienen acceso tanto el SEPE como los servicios públicos de empleo autonómicos, quedarán identificadas las personas que celebren contratos incentivados, tal y como ha quedado expuesto en la respuesta a la propuesta 1 del apartado I.I.

Para ello, ha sido determinante el avance que se ha producido con la entrada en vigor, el pasado 1 de mayo, del Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrollan la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los servicios garantizados establecidos en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, cuyo capítulo III, en su sección 1ª, engloba cuatro tipos de servicios:

1. Servicios para la orientación para el empleo personalizados, integrales e inclusivos: diagnóstico de la situación de la persona usuaria y elaboración de un itinerario personalizado en el plazo máximo de un mes desde que se elabora su perfil. Tendrá tutorización y asesoramiento continuado durante las diferentes transiciones laborales que experimente.
2. Servicios de Intermediación, colocación y asesoramiento a personas y empresas: como la gestión de las ofertas de empleo; la información y el asesoramiento y las

medidas de apoyo a la contratación, la prospección y captación de ofertas de empleo y la identificación de las necesidades de las empresas.

3. Servicios de Formación en el Trabajo: para la adquisición o mejoras de competencias que mejoren la empleabilidad.

4. Servicios de asesoramiento para el emprendimiento viable: se trata de asesorar de manera que los proyectos de autoempleo tengan futuro, acompañando las iniciativas que mejor se adapten al perfil de la persona usuaria.

Por otra parte, se están desarrollando herramientas tecnológicas para la detección de necesidades formativas (DNF) financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Una primera versión de esta herramienta ha sido presentada a los SPE de las comunidades autónomas el día 29 de enero de 2025, en el tercer punto del orden del día del Pleno nº 86 de la Comisión de Coordinación y Seguimiento del SISPE.

Lo anterior sin perjuicio del “Informe de prospección y detección de necesidades formativas” que, con periodicidad anual, elabora y difunde el Observatorio del SEPE, con la participación y colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales y otras Administraciones Públicas. La información contenida en el citado informe se estructura en familias profesionales y se muestra de forma detallada y pormenorizada. Para cada ocupación se presenta una ficha en la que se exponen las necesidades formativas técnico-profesionales detectadas por las personas expertas consultadas, y también las transversales, así como información cuantitativa con datos del mercado de trabajo que describen la situación, tendencias y distribución territorial de esa ocupación.

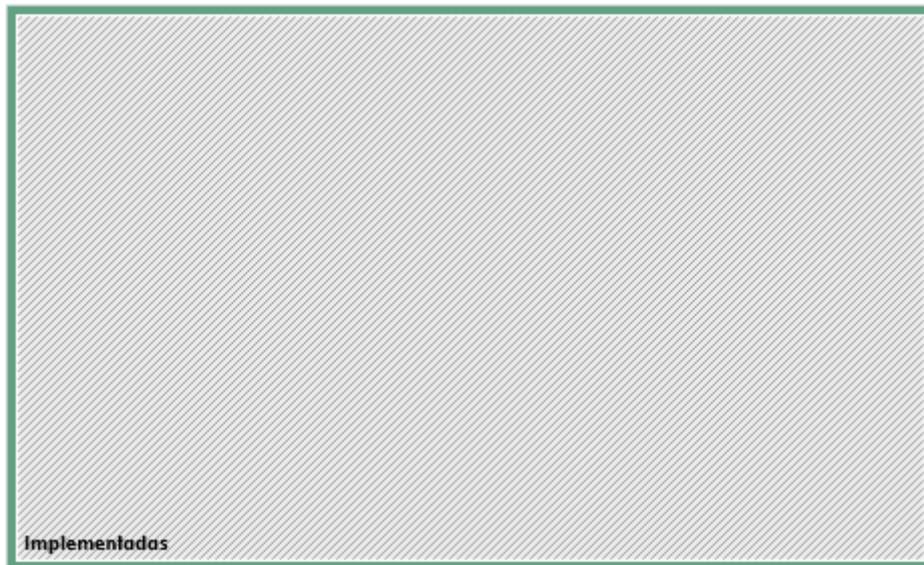
Se incluye enlace al Informe de Prospección y Detección de Necesidades Formativas, con nueva metodología, cuya última publicación corresponde al año 2024: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-observatorio/deteccion-necesidades-formativas.html>.

IV.VII.IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo a **Incentivos a la contratación**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.VII.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.VIII. Fase II: Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte

El *spending review* sobre infraestructuras de transporte queda integrado en el Plan de Acción de la Fase II de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 5 de noviembre de 2018¹. El estudio se publicó el 30 de julio de 2020².

IV.VIII.I. Ámbito del *spending review*

Tras la entrada en la Unión Europea a mediados de la década de 1980, España inició un enorme esfuerzo inversor en todas las infraestructuras de transporte, con el objetivo de converger y conectar sus redes con las del resto de Europa.

En las últimas décadas España ha sido el país que más ha invertido en infraestructuras de transporte en comparación con los otros cuatro grandes Estados europeos. En relación con el valor añadido bruto (VAB), su inversión ha sido un 42 por ciento superior a la de Francia, el doble que Alemania y un 60 por ciento superior a la de Italia.

Los fondos europeos han contribuido notablemente al crecimiento de la inversión, especialmente en su primera etapa. España recibió 57.641 millones de euros en el periodo 2000-2020 para infraestructuras de transporte a través de los fondos de cohesión y FEDER, lo que supone el 22 por ciento de la inversión total en estos años. El 76 por ciento de las ayudas recibidas por España a través de los citados fondos han sido dedicadas a equipamientos de transporte.

En cuanto a la administración pública inversora, la Administración estatal ha sido la que ha realizado la mayor parte (36 por ciento), seguida por las comunidades autónomas (20 por ciento) y las corporaciones locales (8 por ciento). El resto recayó sobre otros agentes públicos estatales como Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) o Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), entre otros.

La segunda fase de la evaluación del gasto público realizada por la AIREF analizó la eficacia y eficiencia de cuatro áreas de estudio que suman más de 51.000 millones de

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

² <https://www.airef.es/es/estudio-2-infraestructuras-transporte/>

euros al año. De dicha cuantía, 7.000 millones se corresponde con las inversiones en infraestructuras de transporte (gráfico IV.VIII.I.).

Gráfico IV.VIII.I.

Proyectos del *spending reviews* Fase II



Fuente: AIREF: <https://www.airef.es/es/spending-review/>

La finalidad de la evaluación fue realizar un análisis general de las inversiones y el sistema de gobernanza desde finales de los 80 en materia de infraestructuras de transporte. Se analizaron algunos aspectos que influyen en la planificación y ejecución de los proyectos, la racionalidad, eficiencia, eficacia y aspectos distributivos, identificando ineficiencias y proponiendo recomendaciones con el propósito de mejorar el proceso. En particular el estudio se centró en infraestructuras de *AVE*, *transporte metropolitano de Cercanías*, y *subvenciones al transporte aéreo de residentes en territorios no peninsulares*.

Las respuestas al cuestionario fueron remitidas por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMS).

IV.VIII. II. Resumen del contenido del *spending review*

A continuación, se presenta un resumen del contenido del *spending review* y de las conclusiones del estudio para posteriormente, en el apartado siguiente, mostrar las principales propuestas acompañadas de la respuesta del MITMS.

El estudio se estructura en los siguientes apartados: **gobernanza de las infraestructuras, alta velocidad ferroviaria, transporte metropolitano de cercanías** y, por último, **subvenciones al transporte aéreo de los residentes en territorios no peninsulares**.

Antecedentes

España abordó desde la segunda mitad de los años 80, pero especialmente a lo largo del período 1990-2009, un enorme esfuerzo inversor en todos y cada uno de los medios de transporte, situando las infraestructuras como la principal prioridad en la inversión pública hasta el año 2016.

Desde 1986 se ha invertido de media anual unos 13.500 millones de euros en infraestructuras de transporte. No cabe duda que los fondos europeos han contribuido a este esfuerzo económico. Durante el periodo 2000-2020, España recibió 57.641 millones de euros a través de los fondos de cohesión y FEDER, representando un 22 por ciento del total. No obstante, estas dotaciones no se han mantenido constantes. Desde 2010 la inversión bruta en infraestructuras ha disminuido por debajo del 50 por ciento respecto de la década anterior, dando lugar a una reducción y envejecimiento de las infraestructuras.

I. La gobernanza de las infraestructuras

El estudio configura la gobernanza de las infraestructuras como la necesidad de contar con un adecuado marco de toma de decisiones para fortalecer la capacidad de construir infraestructuras eficientes y lograr mejores servicios de transporte.

Complejo marco institucional

La AIReF señala que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible se ha convertido en una compleja estructura administrativa en la que cada modo de transporte tiene un organigrama diferente con múltiples entidades públicas, organismos y direcciones generales. Ello exige un especial esfuerzo de coordinación, cooperación y planificación.

El estudio identifica importantes retrasos en la aprobación de documentos clave para la gestión de las infraestructuras: El plazo legal para la redacción del contrato programa o convenio entre ADIF y el Ministerio venció seis años antes de la publicación del *spending review*, no habiéndose cumplido tampoco el calendario previsto en la legislación para la presentación de los documentos de planificación sectorial de las redes ferroviarias, viarias y portuarias.

La planificación estratégica de las infraestructuras en España (1995-2020)

La inversión en infraestructuras en España ha estado ordenada por sucesivos documentos estratégicos de planificación transversales a los diferentes modos de transporte desde 1994, año en el que se aprobó el Plan Director de Infraestructuras (PDI). Con posterioridad se han redactado el Plan de Infraestructuras de transporte 2000- 2007 (PIT) en el año 2003, el Plan Estratégico de Infraestructuras y transporte 2005-2020 (PEIT) en 2005 y, finalmente, el vigente Plan Estratégico de Infraestructuras transporte y vivienda 2012-2024 (PITVI).

El análisis realizado ha permitido detectar carencias relevantes en el sistema de planificación español, máxime teniendo en cuenta la muy diferente situación de las infraestructuras respecto al momento en que se iniciaron los planes en 1990.

Ausencia de marco normativo

El estudio señala que la legislación de infraestructuras de transporte está formada por normas independientes para cada sector. En carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos se rigen por medidas que, en muchas ocasiones, no tienen en cuenta las relaciones entre ellos, impidiendo una mayor eficiencia en los recursos y una mejor planificación estratégica, exigiendo con ello un esfuerzo adicional de coordinación.

No existe un marco regulatorio global que ordene la redacción del método, los plazos o el contenido de los planes de infraestructuras de transporte a medio y largo plazo.

Ausencia de vínculo presupuestario

Se observa una escasa relación entre los planes y proyectos en infraestructura con el proceso presupuestario y la coyuntura económica. La planificación está basada principalmente en decisiones políticas que obligan a incorporar proyectos que no pueden ejecutarse en el tiempo estimado, alcanzando algunos años incumplimientos superiores al 50 por ciento en el presupuesto de inversiones. En la práctica se proponen ambiciosas

actuaciones de mejora o creación de nuevas redes de transporte con análisis independientes para cada modo.

La AIReF **concluye** que no existe vínculo entre los planes, el proceso presupuestario y la coyuntura económica y se detecta una desconexión completa entre la planificación estratégica y la asignación de recursos. El proceso de selección de proyectos tampoco está vinculado con la disponibilidad anual de fondos.

Se observa que las legislaciones actuales recogen la necesidad de contar con documentos, planes y estrategias que definan a medio plazo los objetivos, prioridades y criterios de actuación en cada sector. Salvo en el sector aéreo, que tiene aprobado el Documento de regulación aeroportuaria (DORA), el resto de los sectores acumulan retrasos en su elaboración.

Ausencia de evaluación

Respecto a los estudios técnicos que se realizan previamente, éstos son muy numerosos y de gran calidad técnica, pero no constituyen una verdadera evaluación ex ante de la inversión a ejecutar. El estudio señala que en ninguno de los cuatro planes de infraestructuras analizados se realiza una evaluación de las inversiones previas, ni se parte de un análisis de los efectos ex-post de las inversiones en el equilibrio económico o en la “cohesión social o territorial”. Como ejemplo se cita la línea Madrid-Valencia, en la que la decisión de construir un nuevo tendido es previa al comienzo de los estudios.

Sobre este apartado las principales **conclusiones** son las siguientes:

- En la mayoría de las ocasiones, las decisiones más importantes se toman antes de comenzar los estudios de viabilidad.
- La planificación de las infraestructuras no se realiza identificando problemas de movilidad, lo que permitiría centrar el interés y los recursos en las alternativas posibles para resolverlos. El objetivo pasa a ser realizar uno u otro proyecto.
- En otras ocasiones, los resultados de los estudios de viabilidad, por más rotundos que resulten, no determinan las decisiones finales que toma la Administración.

Son numerosos los casos en los que la alternativa construida no coincide con la seleccionada en los primeros estudios de viabilidad. Así lo ha señalado en su estudio la AIReF, indicando que únicamente los de impacto ambiental son los que han podido descartar alternativas, al estar regulados por una legislación específica que así lo prevé.

Una planificación ambiciosa, sin priorización de actuaciones

Por lo que respecta a la evaluación y priorización de proyectos, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible es el que centraliza estos procesos. El Consejo de la Unión Europea ha recomendado a España en varias ocasiones la creación de un observatorio independiente. Por tanto, debe existir un control experto que tenga capacidad técnica para analizar con profundidad propuestas, costes y evaluaciones. Se necesita la existencia de una visión independiente que sea capaz de minimizar el sesgo optimista del planificador y la tendencia a subestimar los costes de los proyectos, sus plazos de ejecución y sus riesgos, y a sobrestimar los beneficios.

Como **conclusión** se destaca que no ha existido ni existe un marco normativo que regule el método, los plazos o el contenido de los planes, dependiendo su tramitación de la voluntad de los equipos ministeriales en cada momento.

Otra carencia detectada es la falta de criterios de priorización de la gran cantidad de actuaciones previstas en los planes.

La mejorable transparencia y participación pública

El estudio considera que estos proyectos pueden implicar costes sociales, políticos y económicos una vez acabados. Con el fin de minimizarlos habría que intensificar la implicación real de los afectados en la toma de decisiones. En este mismo sentido, también ayudaría hacer pública toda la información disponible salvo que exista una poderosa razón para no hacerlo.

La transparencia de los procesos de planificación resulta insuficiente y existe un amplio margen de mejora en el proceso de debate y participación pública en la toma de decisiones.

Aplicación del principio de cumplir o explicar en las inversiones

El estudio indica que los análisis de expertos y técnicos no pueden sustituir a los responsables políticos en la definición de prioridades, como tampoco en la política de infraestructuras. Los órganos técnicos, incluida la autoridad administrativa independiente de evaluación propuesta, deben formular recomendaciones que los responsables políticos, en ejercicio de su legitimidad, pueden seguir o no.

La clave para lograr una mejora real de la gobernanza es conseguir que los órganos políticos sigan el principio de cumplir o explicar, de forma que en el caso de que no se apliquen las recomendaciones técnicas, se hagan públicos los motivos.

Infravaloración de las inversiones planificadas

La evaluación realizada por la AIReF ha permitido comprobar que existe una infravaloración de los costes de las obras a realizar en los diferentes momentos del proceso de planificación de los proyectos, una circunstancia con una notable incidencia en el proceso de toma de decisiones, dado que altera la evaluación de la viabilidad económica de las propuestas. El análisis de los planes y de los estudios informativos o de optimización de los principales corredores de alta velocidad permite concluir que no se trata de algo excepcional, sino que por el contrario en todos ellos se produce una infravaloración de los costes que al menos alcanza el 30 por ciento.

La AIReF **concluye** que se ha identificado un generalizado optimismo en la planificación, lo que ha conducido a infravalorar notablemente los costes de las inversiones en los planes que sustentan la toma de decisiones y a sobrestimar la demanda de viajes.

Coordinación entre administraciones

El último elemento a considerar en materia de planificación estratégica es la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones, contemplando entre otros aspectos: canalizar las necesidades de transporte regionales; promover el análisis ascendente de prioridades de los gobiernos autonómicos y grandes ciudades; gestionar competencias conjuntas; minimizar el riesgo de inversiones paralelas destinadas a solventar el mismo problema de movilidad; favorecer la implicación de las comunidades autónomas en la financiación de los proyectos que les afecten.

El estudio **concluye** que los planes de infraestructuras se han convertido en un ambicioso listado de proyectos inviables de ejecutar en los plazos previstos. Resulta sencillo para cada comunidad autónoma construir un discurso de agravio basado en el listado de obras no construidas o retrasadas, lo que aboca a la sobredotación y a la ejecución de proyectos no prioritarios desde la perspectiva de la movilidad.

II. Alta velocidad ferroviaria

La alta velocidad ferroviaria en España

El primer aspecto analizado es el relativo al número de kilómetros construidos para el transporte ferroviario de alta velocidad, estando agrupados en cuatro corredores: norte, sur, nordeste, y levante.

La **conclusión** de la AIReF indica que España cuenta con la segunda red de alta velocidad ferroviaria más extensa del mundo con 3.086 km, por delante de la de cualquier otro país europeo y solo por detrás de la de China. Ponderando por población, tiene la malla más densa. Sin embargo, su intensidad de uso es la más baja de todos los países con una red significativa de alta velocidad ferroviaria.

Los efectos de la alta velocidad ferroviaria sobre la accesibilidad, la cohesión territorial y social

Además de cumplir con el objetivo de facilitar la movilidad reduciendo notablemente los tiempos de viaje, la inversión en alta velocidad ferroviaria ha perseguido mejorar la cohesión territorial. Pero en la práctica el resultado observado es que ha aumentado la disparidad entre territorios que cuentan con acceso a la alta velocidad ferroviaria frente a los que están excluidos de ella.

Como conclusión, la alta velocidad ha supuesto importantes mejoras en tiempos de viaje y ahorros en coste generalizado de transporte para todas las provincias peninsulares. Sin embargo, ha contribuido a un aumento de las disparidades provinciales tanto en los tiempos como en los costes generalizados de viaje.

La inversión en alta velocidad ferroviaria

La inversión en alta velocidad consigue reducir los costes y duración de los trayectos y, en consecuencia, mejorar la cohesión territorial de las diferentes regiones y provincias, entendida como la equidad entre territorios en términos de accesibilidad.

Respecto a la inversión realizada, se han dedicado una media anual de 1.550 millones de euros, de los cuales más de la mitad se hicieron de forma creciente entre los años 2000-2012, alcanzando en este último el mayor importe, 5.329 millones de euros, para a continuación empezar a decrecer. Las cifras confirman la importancia que ha tenido y tiene la inversión en alta velocidad y la prioridad que los sucesivos Gobiernos le han otorgado.

Concluye el estudio que se han invertido 55.888 millones de euros en infraestructuras, de los que 14.086 (un 25,2 por ciento) los ha costeado la financiación europea. Otros 15.858 millones han pasado a ser deuda de ADIF Alta Velocidad, cuyos niveles de déficit y deuda no computan en las cuentas nacionales.

Los costes de construcción

En cuanto a los costes de construcción, existe una gran disparidad entre los distintos trazados, siendo el corredor sur el que menor esfuerzo económico ha supuesto, mientras que el norte, debido a la orografía del terreno, el que ha necesitado la mayor dotación. A pesar de que los trazados se han construido sin aprovechar los tendidos existentes, España soporta unos menores gastos respecto de los países de nuestro entorno, ya que las nuevas líneas discurren por zonas con menor densidad de población.

Se **concluye** que el coste medio de construcción de las líneas de alta velocidad en España ha sido 15,3 millones por kilómetro, muy por debajo del promedio internacional y europeo.

El estudio identificó que se incurre frecuentemente en una infravaloración de los costes de las inversiones, junto con un optimismo en la previsión de la demanda del servicio. Los proyectos de inversión no cuentan con una adecuada evaluación ex-ante que permita estimar sus efectos socioeconómicos. Generalmente las grandes decisiones ya están tomadas antes de iniciarse los estudios de viabilidad, sin identificar los problemas de movilidad.

Análisis coste beneficio de la alta velocidad en España

La utilización del análisis coste beneficio permite evaluar ex-ante la rentabilidad socioeconómica de la inversión, mostrando distintos resultados según el trazado analizado.

El corredor sur es el que consigue una rentabilidad mayor debido a un menor coste en su construcción y una mayor demanda, presentando el resto cifras menos optimistas. El corredor levante está lastrado por un uso inferior al previsto, necesitando un incremento del 61 por ciento para que su análisis coste beneficio resultara positivo. Algo mejor situación ofrece el corredor nordeste, pero, a pesar de haber atraído usuarios del transporte aéreo, tren convencional y transporte por carretera, no ha conseguido mostrar un balance positivo. Por último, el corredor norte es el que, debido a la orografía del terreno, cuenta con unos mayores gastos de construcción, al incrementarse la construcción de viaductos y túneles, estando pendiente de confirmarse los datos previstos de demanda.

En la evaluación ex-post de los cuatro corredores de alta velocidad a través del análisis coste beneficio (ACB) más completo y pormenorizado realizados hasta la fecha, **la AIReF concluye** lo siguiente:

Los resultados muestran rentabilidades socioeconómicas entre nulas y mínimas en todos los corredores de alta velocidad. Los beneficios sociales no compensan los costes fijos de la construcción, y no ofrecen seguridad en escenarios sujetos a incertidumbre y en los que el coste de oportunidad de los fondos públicos es elevado.

Entre corredores, el nordeste y el sur tienen unos resultados próximos a la rentabilidad mínima exigible en la actualidad (que es más baja a la vigente cuando se tomó la decisión de construirlos), debido a una demanda razonablemente alta. Los corredores norte y de levante, por el contrario, tienen unos resultados sensiblemente peores porque dan servicio a una demanda mucho menor.

Los escenarios alternativos

Una vez en funcionamiento, la variable más importante que podría mejorar el resultado económico es aumentar la demanda de uso, por lo que sería interesante favorecer la liberalización del mercado ferroviario o establecer una prohibición en la utilización del transporte aéreo que obligara a utilizar el ferrocarril. Otro componente que ayudaría a incrementar la rentabilidad económica habría sido la utilización de la red de alta velocidad para el transporte de mercancías. Al contrario de las mallas italianas y alemanas, la red de alta velocidad española se ha diseñado solo para el transporte de viajeros con unas características técnicas -pendientes del trazado y radios de curva- que no aconsejan el uso al transporte de mercancías, obligando a mantener un tendido paralelo de velocidad convencional para satisfacer esta demanda.

III. Transporte metropolitano de Cercanías

La red de Cercanías

Son varias las peculiaridades que caracterizan al sistema de transporte ferroviario de Cercanías español: es el más utilizado por los usuarios, no dispone de una red propia -por lo que debe utilizar la Red Ferroviaria de Interés General- y solo opera en 12 núcleos (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Asturias, Cantabria, Bilbao, San Sebastián, Zaragoza, Cádiz, Málaga y Murcia-Alicante).

El estudio **concluye** que el ferrocarril de Cercanías es un eficiente modo de transporte metropolitano debido a su alta capacidad (hasta 40.000 viajeros por hora y sentido) y sus altas velocidades comerciales (hasta 70 km/h) no condicionadas por la congestión de la red viaria.

El servicio de Cercanías es el servicio ferroviario más utilizado con 562,2 millones de viajeros en 2018, el 90 por ciento de todos los viajes en tren realizados ese año en España. El servicio está dividido en 12 núcleos muy heterogéneos en longitud, número de líneas y usuarios. Madrid y Barcelona concentran el 86 por ciento de los viajeros y el 34 por ciento de la red.

El número de viajes en Cercanías prácticamente se ha duplicado desde 1990, a pesar de la escasa inversión que ha recibido el sistema. La crisis económica redujo la demanda que comenzó a remontar a partir de 2014, impulsada por el aumento de pasajeros en Madrid y Barcelona, pues la mayor parte del resto de núcleos han continuado perdiendo viajeros en el periodo 2013-2018.

La inversión en Cercanías

La inversión ha sido muy volátil y con un importe notablemente inferior comparado con la alta velocidad. Esta escasez de fondos se ha materializado en una degradación de la infraestructura y una baja renovación del material móvil, siendo su edad media de 21 años (superando algunos trenes los 30 años), dando todo ello lugar a una caída en la calidad del servicio.

La **conclusión** del estudio señala que se ha constatado una muy baja inversión en Cercanías en el período 1990-2018. La inversión total en infraestructuras ha ascendido a 3.680 millones de euros (131 millones por año), una cifra que contrasta con los 55.888 millones de euros invertidos en alta velocidad (1.550 millones de media anual) en el mismo periodo.

La gobernanza del ferrocarril metropolitano

La gestión del ferrocarril metropolitano se encuentra dividida entre Adif, que gestiona la infraestructura, y RENFE, al que corresponde la operación de los servicios. Las autoridades de transporte público se constituyen en España para realizar una planificación y gestión integrada de las infraestructuras y servicios del transporte público en ámbitos metropolitanos, por lo que las diferentes administraciones ceden sus competencias a los consorcios. Esto no ocurre con el operador de Cercanías RENFE ni con

Adif, dando lugar a que los consorcios no intervengan en la planificación de las frecuencias, horarios de los servicios, tarifas y determinación de las inversiones.

Las **conclusiones** del estudio respecto a la gobernanza son las siguientes:

El servicio de Cercanías, gestionado y operado por Adif y RENFE, no se han integrado plenamente en los Consorcios o autoridades de transporte público. Estos organismos, básicos para la coordinación de la movilidad metropolitana, carecen de competencias en la planificación de las frecuencias y horarios de los servicios ferroviarios, en las tarifas o en la determinación de las inversiones en las infraestructuras a realizar, a diferencia de lo que ocurre con el resto de los modos.

Las debilidades de la planificación global de las infraestructuras, descritas en el capítulo de gobernanza, son aplicables por completo a las Cercanías. Los planes aprobados proponen inversiones enormemente ambiciosas que no se cumplen (entre 2009 y 2020 se han invertido un 5,5 por ciento de los 12.400 millones de euros previstos para los tres principales núcleos). No existe vínculo con las disponibilidades presupuestarias, no se realiza una evaluación previa de los proyectos propuestos, ni se integra la planificación de las Cercanías con el resto de los modos de transporte metropolitano.

La financiación del sistema

Respecto a la financiación del transporte metropolitano, el estudio de la AIReF concluye que es compleja, no homogénea, poco equitativa y escasamente transparente. Las autoridades de transporte público reciben transferencias de sus respectivas comunidades autónomas, entidades locales y subvenciones de la Administración del Estado, como es el caso de Madrid, Barcelona, Valencia y Canarias, debiendo el resto solicitarlas según diversos criterios.

IV. Subvenciones al transporte aéreo de los residentes en territorios no peninsulares

Las políticas de fomento de la movilidad en territorios extrapeninsulares

Las políticas de fomento a la movilidad en territorios extrapeninsulares tienen por objetivo, por un lado, reducir los costes de transporte de los residentes en regiones periféricas respecto del resto del país, al existir una desventaja motivada por su localización, y, por otro, garantizar el servicio para aquellos itinerarios que no cuenten

con suficiente demanda. Para desarrollar esto último se utilizan los acuerdos entre el Estado y las compañías aéreas y marítimas, en los que se establecen unos niveles de servicio, frecuencias y tarifas, constituyendo las Obligaciones de Servicio Público (OSP).

Respecto a la reducción de costes de transporte, una de las medidas aplicadas es la subvención del 75 por ciento sobre el importe de la tarifa al residente extrapeninsular.

Evaluación del impacto de los cambios en la cuantía de la subvención

El estudio de la AIReF se centró en la evaluación de los efectos de incrementar esta subvención del 50 al 75 por ciento.

Las primeras **conclusiones** del estudio indican que una vez aplicada la subvención del 75 por ciento al precio de los billetes, tiene un menor coste para un residente insular desplazarse a la península que para un residente del resto de España viajar a otra provincia. Incluso sin subvención, gracias a las buenas conexiones aéreas de las islas, el coste generalizado de viajar desde Canarias e Illes Balears a la península es menor que el coste medio de viajar en avión dentro de la misma. El estudio también comprobó que el coste de los billetes para los residentes ha descendido significativamente (47 por ciento en promedio).

Se hizo un análisis sobre una base de datos de dos millones de desplazamientos observando que este incremento en la ayuda ha provocado, además de un mayor gasto público, la elevación del precio de los billetes.

La AIReF en su informe **concluye** lo siguiente:

- Se ha producido un notable incremento del gasto público (en conjunto, un 125 por ciento).
- Asimismo, se ha producido un incremento de precios en los billetes para los trayectos con la península (12 por ciento en península–Canarias y 15 por ciento en península–Illes Balears).
- Por último, una parte muy importante de la subida de precios en los trayectos con la península se debe al incremento de la subvención (81 por ciento y 69 por ciento en los vuelos entre península y Canarias e Illes Balears respectivamente).

Análisis distributivo de las subvenciones a residentes

Otro enfoque dado al estudio es el análisis distributivo de las subvenciones y sus efectos en términos de equidad. Para ello se utilizaron los datos de desplazamiento y la

información de renta de los viajeros, confirmando que el actual sistema favorece la concentración de la ayuda en un porcentaje concreto de la población. El trayecto que más subvención recibió durante 2018 fue la conexión de la península con Canarias. Los datos mostraron que el 10 por ciento de usuarios con rentas más altas recibió el 35 por ciento de la subvención, el 20 por ciento concentró un 50 por ciento, mientras que el 40 por ciento de la población con menor renta obtuvo tan solo el 17 por ciento de la ayuda. Existen dos posibles explicaciones a lo anterior: por un lado, la relación creciente entre el nivel de renta del usuario y el número de vuelos realizados; por otro, que a mayor renta las tarifas elegidas por los viajeros son de mayor importe.

La AIReF **concluye** lo siguiente:

La subvención tiene una distribución muy desequilibrada entre la población: La mitad de los residentes no vuela y, por tanto, no percibe ayuda alguna. Por el contrario, aquellos que más vuelan reciben porcentajes altos de la subvención: el 1 por ciento de residentes en Canarias e Illes Balears que más voló acumuló, respectivamente, un 19 por ciento y un 17 por ciento de la subvención en 2018.

Se identifican dos claras tendencias: las rentas altas vuelan más veces y compran billetes más caros. La consecuencia es que son los individuos de rentas más altas los que están recibiendo una mayor parte de la subvención.

Escenarios de cambios en la subvención

Para contribuir a un mejor diseño de la política de subvenciones, el estudio ofreció distintas alternativas al sistema actual, como por ejemplo cambiar el sistema actual por una ayuda fija por ruta. Esta opción es mucho mejor desde el punto de vista socioeconómico. Se hicieron simulaciones comparando el sistema actual frente al propuesto y los resultados confirmaron que la tarifa fija por ruta tiene un reparto más igualitario que el existente.

El sistema de subvención fija también es más ventajoso desde el punto de vista de la competencia. Cuando las aerolíneas tienen poder de mercado, aplicar una ayuda basada en un porcentaje de descuento sobre el precio, como ocurre actualmente, hace que estas empresas incrementen sus precios consiguiendo un mayor beneficio y, en consecuencia, un incremento del gasto público.

Las **conclusiones** del estudio son las siguientes:

Desde un punto de vista distributivo y de eficiencia en el gasto público, hay evidencias que apuntan a que una subvención fija por ruta ofrece ventajas sobre una ayuda ad valorem como la actual. Además, su reparto sería menos desequilibrado por niveles de renta.

Establecer un límite en el número de vuelos a subvencionar o en el monto total de subvención anual tendría efectos redistributivos positivos.

IV.VIII.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a infraestructuras del transporte recoge 24 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 1 propuesta ha sido implementada y 5 rechazadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 18 propuestas cuya respuesta en 2024 quedó categorizada como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las últimas respuestas recibidas del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en cumplimiento del principio de cumplir o explicar.

Con carácter previo al desarrollo de cada una de las propuestas de este *spending review*, es preciso señalar que en el momento de publicación del presente informe de seguimiento, el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible continúa en situación de tramitación parlamentaria. Dicho Proyecto de Ley fue remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales en su reunión del 13 de febrero de 2024, iniciándose la tramitación parlamentaria del texto por la vía de urgencia, con el fin de que la ley pudiera aprobarse antes del final de año, dando cumplimiento a lo comprometido con la Comisión Europea conforme a los hitos y objetivos de la agenda al PRTR, ya que esta ley es una de las reformas comprometidas por España en el marco del Plan. La tramitación parlamentaria durante el ejercicio 2024 se ha prolongado debido a las sucesivas prórrogas acordadas en la Mesa del Congreso al plazo de presentación de enmiendas al proyecto de ley por parte de los grupos parlamentarios. Dicho plazo se cerró finalmente el 30 de octubre de 2024 a las 18 horas.

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible ha recibido un total de 750 enmiendas, las cuales fueron publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados (Núm. A-9-4 de 22/11/2024³).

Desde entonces, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha trabajado intensivamente en el análisis y evaluación de las enmiendas presentadas, con el fin de facilitar y favorecer las negociaciones y acuerdos entre los grupos parlamentarios.

La AIReF como principal recomendación de este estudio señala la necesidad de mejorar la selección de las inversiones en infraestructuras para elevar su rentabilidad social y económica y satisfacer las necesidades de movilidad. Las propuestas formuladas se desarrollan en los apartados siguientes.

A continuación, se presentan las propuestas formuladas por la AIReF en su *spending review* relativo a las Infraestructuras de transporte, junto con las respuestas del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, de conformidad con el principio de cumplir o explicar.

Para una mayor sistematización, las respuestas del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible se presentan de acuerdo con la estructura de presentación recogida en el *spending review*, haciendo distinción entre las siguientes áreas: **desarrollar un nuevo marco regulatorio, desarrollar el vínculo presupuestario de las inversiones en infraestructuras de transporte, planificación de las infraestructuras de transporte, crear un nuevo marco de evaluación y priorización de proyectos, priorizar los proyectos de infraestructura planificados, fortalecer la consulta a la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas, mejorar la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones, y finalmente, Cercanías.**

I. Desarrollar un nuevo marco regulatorio

1. **Propuesta:** *Desarrollar una ley transversal de movilidad.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

En reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 13 de febrero de 2024 se aprobó y acordó remitir al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

³ https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-9-4.PDF

La Mesa de la Cámara, en su reunión de 20 de febrero de 2024, acordó, en relación con el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible.

El texto fue publicado en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados el 23 de febrero de 2024. Tras la publicación se abrió un plazo de presentación de enmiendas con finalización inicial prevista el 4 de marzo de 2024 que posteriormente se fue ampliando de manera sucesiva, hasta el 30 de octubre de 2024 a las 18 horas.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó el 11 de septiembre una enmienda a la totalidad de devolución que fue rechazada en votación plenaria el día 26 de septiembre de 2024.

Se han registrado un total de 750 enmiendas, las cuales fueron publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados (Núm. A-9-4 de 22/11/2024).

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible ya fue aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de 2022, comenzando una tramitación parlamentaria que decayó con la convocatoria de elecciones generales del 23 de julio de 2023.

Posteriormente, en octubre de 2023, la Comisión Europea informó favorablemente la Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Reino de España. La Adenda incluye la modificación del **Hito #3 Promulgación de una Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte** que ahora recoge la inclusión en la ley de una serie de medidas para el impulso del transporte ferroviario (la obligación de implantar un programa de desarrollo de autopistas ferroviarias; la bonificación de los cánones ferroviarios para los tráficos de mercancías durante un periodo mínimo de 5 años y el desarrollo de un programa de apoyo al transporte ferroviario de mercancías con medidas de incentivo al cambio modal de la carretera al ferrocarril), así como la ampliación del plazo de consecución del hito, pasando del último trimestre del 2023 al último trimestre del 2024 (de Q42023 al Q42024).

II. Desarrollar el vínculo presupuestario de las inversiones en infraestructuras de transporte.

2. **Propuesta:** Desarrollar mecanismos de coordinación y planificación presupuestaria a corto y medio plazo.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La proyectada Ley de Movilidad Sostenible incorporará el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM) que constituirá el marco de referencia plurianual de la política general de infraestructuras de transporte y servicios de movilidad de competencia estatal, con una visión integral e intermodal, que incorporará los escenarios presupuestarios, que fije una orientación de prioridades y condiciones a los instrumentos de planificación de infraestructuras incluidos en la normativa sectorial.

Se añade que se incorporará a la proyectada Ley de Movilidad Sostenible referencia a las "perspectivas presupuestarias" en el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal.

Actualmente se publica una proyección plurianual en el anexo de inversiones de los PGE. La Ley General Presupuestaria permite compromisos plurianuales de gasto con un techo que se puede elevar por Acuerdo de Consejo de Ministros.

III. Planificación de las infraestructuras de transporte.

3. **Propuesta:** Redactar los planes sectoriales de transporte y vincularlos con el plan nacional, aprobar los instrumentos sectoriales de planificación en el menor tiempo posible e implementar un seguimiento permanente de la ejecución.

Respuesta: Propuesta en proceso.

Ferrocarril: Por Orden TMA/1338/2022, de 23 de diciembre, se aprueba la "Estrategia Indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria" para el periodo 2021-2026", en cumplimiento de lo previsto en la legislación sectorial. Esta orden empezó a producir efectos el 31 de diciembre de 2022 (el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»).

Carreteras: En 2021 se ha iniciado la elaboración de un Plan Estratégico de Carreteras, actualmente en desarrollo.

En el **ámbito portuario y aeroportuario** las leyes sectoriales prevén sus instrumentos de planificación en línea con las orientaciones apuntados por la AIReF (Título III de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante: Régimen de planificación y construcción de los puertos de interés general, y DORA para los aeropuertos).

4. Propuesta: *Aprobar los documentos de regulación del sector ferroviario. Definir de forma urgente el programa de actividades de ADIF y firmar el contrato programa o convenio entre el Ministerio y el administrador de las infraestructuras.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Con fecha 26 de julio de 2021 se han firmado los convenios de financiación de los administradores de infraestructuras ferroviarias ADIF y ADIF-Alta Velocidad con el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para el período 2021-2025⁴.

Adicionalmente, se está trabajando para la suscripción de los nuevos convenios que den continuidad en el siguiente período quinquenal.

Los Programas de Actividad de Adif y de Adif-AV se han aprobado en septiembre de 2024, con lo que están ya aprobados todos los instrumentos de regulación y planificación ferroviarios⁵.

IV. Crear un nuevo marco de evaluación y priorización de proyectos.

5. Propuesta: *Creación de una autoridad administrativa independiente de evaluación de proyectos.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se redefine el Consejo Asesor, como órgano colegiado adscrito al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, que tiene como objetivo orientar sobre las actuaciones que son competencia del Departamento y específicamente en materia de planificación. Estará integrado por expertos y profesionales independientes de reconocido prestigio.

⁴ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13357 y https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13358

⁵ <https://www.adif.es/w/adif-y-adif-av-redoblan-apuesta-ferrocarril-inversi%C3%B3n-m%C3%A1s-24.000-millones-hasta-2026?pageFromPlid=203>

Según esta ley, el Consejo Asesor informará sobre:

- El IPEEM.
- Los análisis preliminares de rentabilidad socioambiental en los casos de carreteras y ferrocarriles indicados en la ley.
- El informe de actividad en materia de políticas públicas de movilidad y transporte.
- La Estrategia Indicativa Ferroviaria.

6. Propuesta: Definición del contenido de los Estudios Informativos.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El apartado tres del artículo primero de la Ley 26/2022⁶, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, modificó su artículo 5 para determinar la realización de un estudio de viabilidad que incluya un análisis previo de alternativas, considerando también aquellas de tipo estratégico y la alternativa de mantener la situación existente, así como un estudio de la demanda y un análisis coste-beneficio, todo ello como ayuda a la toma de decisiones sobre la ejecución de la actuación desde el punto de vista socioeconómico. El estudio de viabilidad será informado por el Consejo Asesor de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Reglamentariamente se determinará el contenido de dicho estudio.

Adicionalmente, en el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se modifica el artículo 15 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, indicándose que, en los casos recogidos en el texto de la Ley de Movilidad Sostenible, se deberá llevar a cabo previamente al estudio informativo, un análisis preliminar de rentabilidad socioambiental de la actuación (según las indicaciones de otros artículos de la Ley de Movilidad Sostenible), así como un estudio de rentabilidad en el propio estudio informativo (según las indicaciones de otros artículos de la Ley de Movilidad Sostenible).

Además, se modifica el citado artículo 5 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, indicando que el estudio de viabilidad previo al estudio informativo será equivalente al análisis preliminar de rentabilidad socioambiental previsto en otros artículos de la Ley de Movilidad Sostenible, así como que se realizará un estudio de

⁶ [BOE-A-2022-21574 Ley 26/2022](#)

rentabilidad en el propio estudio informativo (según las indicaciones de otros artículos de la Ley de Movilidad Sostenible).

7. Propuesta: *Obligación de evaluar la rentabilidad socioeconómica de los proyectos (Análisis Coste Beneficio).*

Respuesta: Propuesta en proceso.

Se remite a la respuesta de la propuesta anterior. Adicionalmente, en el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible, se establecerá la obligación de realizar evaluaciones ex-ante y ex-post de las actuaciones bajo las condiciones especificadas, así como la metodología a desarrollar para ello (en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de dicha ley, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible aprobará por Orden ministerial una metodología para cada una de las evaluaciones mencionadas en los apartados 1 y 2 del citado artículo, que contemple las mejores experiencias internacionales y académicas, y sea acorde con la empleada por la Unión Europea, prestando especial atención a las emisiones de gases de efecto invernadero). Esta metodología incluirá las particularidades sectoriales necesarias y la forma de realizar los correspondientes análisis de sensibilidad.

Además, en el marco de la Adenda al PRTR se ha adquirido el compromiso de desarrollar también una herramienta informática que permita la aplicación de la citada metodología para la evaluación ex-ante y ex-post de los efectos de las infraestructuras de transporte para un amplio abanico de actuaciones, la cual establecerá criterios homogéneos de valoración para la inversión en infraestructuras de los diferentes modos de transporte, teniendo en cuenta las especificidades sectoriales debidas a sus características técnicas y su marco regulatorio, y contemplará las particularidades de determinadas actuaciones singulares.

8. Propuesta: *Evaluar la convergencia territorial y los efectos ex-post de las infraestructuras.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se establece la obligación de realizar evaluaciones ex-ante y ex-post de las actuaciones bajo las condiciones especificadas.

Se prevé que tras dos años desde la entrada en vigor de la Ley de Movilidad Sostenible (plazo previsto en el proyecto de ley para la aprobación de la metodología de evaluación), esta propuesta estará cumplida.

V. Priorizar los proyectos de infraestructura planificados.

9. **Propuesta:** *Evaluar las actuaciones pendientes en alta velocidad ferroviaria.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

El 23 de diciembre de 2022 se aprobó la Estrategia Indicativa Ferroviaria donde se incluyen los objetivos estratégicos de las inversiones ferroviarias y el escenario de programación de actuaciones propuesto, constituyéndose como una primera herramienta de priorización de actuaciones.

En relación con la Estrategia Indicativa Ferroviaria, aprobada en 2022 cumpliendo los plazos del PRTR⁷, ésta persigue fortalecer el desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura, estableciendo un marco financiero y de prioridades para satisfacer las necesidades futuras de movilidad, la sostenibilidad del sistema y la consecución de un espacio ferroviario único europeo. Entre sus objetivos, está posibilitar la sostenibilidad económica de la red ferroviaria primando la eficiencia en la aplicación de los recursos, así como garantizar la interoperabilidad nacional e internacional con el desarrollo de los corredores TEN-T, donde se sitúan las principales actuaciones pendientes en alta velocidad ferroviaria.

Concretamente, el escenario propuesto en la estrategia contempla continuar la construcción de los tramos ya comenzados, con el objeto de proporcionar utilidad a las inversiones ya efectuadas y poder ponerlas en servicio progresivamente completando de esta forma la red ferroviaria. No se incluye el comienzo de nuevas actuaciones que no estén actualmente planificadas.

Los Programas de Actividad de Adif y de Adif-AV se han aprobado en septiembre de 2024⁸. Estos documentos incluyen planes de inversión concretos y todas las actuaciones específicas relacionadas con el establecimiento de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General.

⁷ <https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/estrategia-indicativa-ferroviaria>

⁸ <https://www.adif.es/-/adif-y-adif-av-redoblan-apuesta-ferrocarril-inversi%C3%B3n-m%C3%A1s-24.000-millones-hasta-2026>

La evaluación de las actuaciones pendientes en alta velocidad ferroviaria se podrá llevar a cabo mediante las herramientas de análisis coste-beneficio de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible descritas en puntos anteriores.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible estando ya aprobada la Estrategia Indicativa Ferroviaria y los Programas de actividad de ADIF y ADIF-AV.

10. Propuesta: Priorizar los proyectos pendientes de ejecutar.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La nueva herramienta de análisis ex-ante y ex-post de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible descrita anteriormente contribuirá a la priorización de proyectos pendientes en el país.

En materia de ferrocarriles, el 23 de diciembre de 2022 se aprobó la Estrategia Indicativa Ferroviaria donde se incluyen los objetivos estratégicos de las inversiones ferroviarias y el escenario de programación de actuaciones propuesto, constituyéndose como una primera herramienta de priorización de actuaciones.

Los Programas de Actividad de Adif y de Adif-AV se han aprobado en septiembre de 2024. Estos documentos incluyen planes de inversión concretos y todas las actuaciones específicas relacionadas con el establecimiento de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General.

La evaluación de las actuaciones pendientes en alta velocidad ferroviaria se podrá llevar a cabo mediante las herramientas de análisis coste-beneficio de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible descritas en puntos anteriores.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible estando ya aprobada la Estrategia Indicativa Ferroviaria y los Programas de actividad de ADIF y ADIF-AV.

VI. Fortalecer la consulta a la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas.

11. Propuesta: Fortalecer la participación pública.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La proyectada Ley de Movilidad Sostenible incluirá un título dedicado a Transparencia, con medidas de mejora de la participación pública en la toma de decisiones de inversión en infraestructuras y servicios de transporte. Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

12. Propuesta: *Implementar una política de datos abiertos.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

La proyectada Ley de Movilidad Sostenible incluirá un capítulo dedicado a la Digitalización y compartición de datos y el fomento de políticas de datos abiertos en movilidad y transporte. Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

13. Propuesta: *Aplicación del principio de cumplir o explicar.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

La proyectada Ley de Movilidad Sostenible incluirá un título de Transparencia. Una de las medidas que contempla es que, cada dos años, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible emita un informe de rendición de cuentas, que publicará y elevará a las Cortes, con toda la actividad y las decisiones adoptadas en materia de transportes y movilidad en los dos años anteriores. Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

VII. Mejorar la coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones.

14. Propuesta: *Crear mecanismos de coordinación y cooperación entre las administraciones y reformar la Conferencia Sectorial de Infraestructuras. Aplicar a las infraestructuras las recomendaciones para la mejora de la gobernanza territorial del proyecto de spending review 2018 Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones, realizado por la AIReF.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se establecen los siguientes mecanismos y órganos de coordinación y cooperación entre administraciones:

- Sistema Nacional de Movilidad Sostenible.
- Conferencia Sectorial de Transportes.
- Foro Administrativo de Movilidad Sostenible.
- Consejo Superior de Movilidad Sostenible.
- Espacio de Datos Integrados de Movilidad (EDIM).
- Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS).

Así mismo, se creará la Conferencia Sectorial de Infraestructuras de Transporte Terrestre, como órgano de coordinación de la política estatal con la de las Comunidades Autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

15. Propuesta: *Crear mecanismos de corresponsabilidad en el gasto de las administraciones territoriales.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se incluye la modificación de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, por la que se modifica la redacción del apartado 4 del artículo 6 de dicha ley. Con la nueva redacción, se establece un criterio sobre las actuaciones que pueden asumir los administradores de infraestructuras ferroviarias en el caso de integraciones ferroviarias en suelo urbano o urbanizable, así como los límites máximos en las aportaciones de estos al conjunto, y las condiciones de excepcionalidad.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

16. Propuesta: Acordar un marco de planificación y evaluación de grandes proyectos de infraestructuras con las comunidades autónomas y ayuntamientos.

Respuesta: Propuesta en proceso.

En el texto de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible se prevé la creación de la Conferencia Sectorial de Infraestructuras del Transporte Terrestre como órgano de coordinación de la política estatal con la de las CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla.

No obstante, el cumplimiento de esta recomendación está supeditado al estricto respeto a las competencias respectivas en materia de infraestructuras (arts. 148 y 149 de la Constitución Española).

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

VIII. Cercanías.

17. Propuesta: Redefinir la financiación del transporte metropolitano. Se propone modificar el sistema de financiación siguiendo las recomendaciones del spending review sobre Evaluación de estrategia y procedimiento de las subvenciones, y crear un mecanismo con criterios de asignación equitativos para el conjunto de las áreas metropolitanas españolas.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La proyectada Ley de Movilidad Sostenible incluirá un capítulo de contribución financiera del Estado para la movilidad sostenible en el ámbito urbano que regulará la financiación estatal del transporte público colectivo urbano de viajeros con criterios homogéneos, incluyendo un procedimiento objetivo y basado en parámetros tasados de la financiación del transporte de ámbito urbano.

La implantación definitiva de esta mejora depende del desarrollo de la metodología de acuerdo con la ley y su traslación a las convocatorias concretas. No se aborda el transporte metropolitano en su conjunto por ser competencia autonómica y por no existir definiciones y conceptos generalmente aceptados o incorporados a la legislación estatal.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

18. Propuesta: Reforzar el servicio de Cercanías de acuerdo con el nuevo marco de Evaluación y Priorización de proyectos.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El PRTR contempla una medida para reforzar el servicio de Cercanías por un importe de 1.620 millones de euros (la Inversión 3 "Actuaciones de mejora de la calidad y fiabilidad en el servicio de Cercanías ferroviarias" del Componente 1 "Plan de Choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos").

En el marco de las disposiciones de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible referentes a la "Planificación y gestión de la movilidad" y de la "Planificación de infraestructuras de transporte de competencia estatal", las inversiones y servicios de Cercanías verán mejorada su regulación en el sentido de la indicación de la AIReF.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible.

IV.VIII.IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2025

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2025 del *spending review* relativo a **Infraestructuras de transporte**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.VIII.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.IX Fase III: Estudio Gestión de residuos municipales

El *spending review* sobre la **gestión de residuos urbanos municipales** queda integrado en el Plan de Acción de la Fase III de la revisión del gasto del conjunto de administraciones públicas publicado el 14 de octubre de 2021¹. Los resultados de los trabajos se publicaron en un informe² el mes de julio de 2023.

IV.IX.I. Ámbito del *spending review*

El sector de los residuos constituye un elemento clave en la transición hacia una economía verde y circular (Pacto Verde Europeo) y en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 12, 13 y 14 (Agenda 2030). La economía circular y, en particular, la gestión de los residuos ocupa un lugar destacado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). En concreto, en el componente 12, “Política Industrial de España 2030”, se incluyen reformas (C12.R2) e inversiones (C12.I3) específicas en política de residuos y fomento de la economía circular.

Este sector abarca un amplio número de fases que van desde la prevención y recogida hasta la disposición final, pasando por el transporte, clasificación, tratamiento y reciclaje. En todas estas fases de la gestión de residuos no solo participan Administraciones públicas sino también muchos otros agentes privados.

El estudio señala que en España el sector de los residuos ocupó a casi 90.000 personas en 2019 (0,6 por ciento del total de ocupados) y algo menos de 3.000 empresas tenían como actividad principal la gestión de residuos, cuyo valor agregado representaba el 0,8 por ciento del nacional.

Este *spending review* señala que tiene por objeto aportar evidencia sobre la eficacia y eficiencia de un conjunto de instrumentos de los que disponen las administraciones públicas para alcanzar los objetivos que en materia de gestión de residuos municipales

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/03/SR/Plan_Accion_SR_FaseIII.pdf

² <https://www.airef.es/es/evaluaciones-spending-review-2017-2020/>

tiene por delante España. El alcance de este estudio se circunscribe a los residuos municipales (RM), que se consideran los que la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, define como residuos de competencia local. Dentro de esta categoría se incluyen tanto los residuos domésticos como los comerciales.

El alcance temporal de la evaluación ha comprendido el periodo 2010-2019 si bien, siempre que ha estado disponible, se ha extendido con la información más reciente.

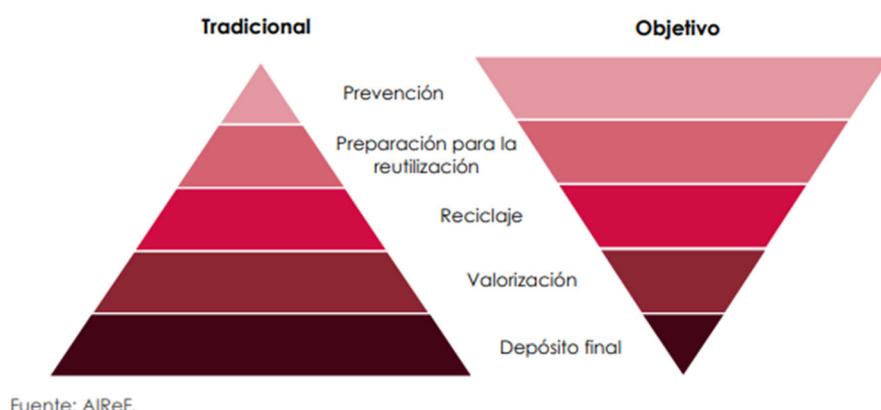
El gasto público que realizaron las entidades locales en gestión de residuos alcanzó los 3.964 M€ en 2021, y según el estudio el PRTR incluye inversiones para 2021 a 2023 por 850 M€ en residuos.

También abarca las prioridades en las actuaciones de gestión de residuos, que vienen ordenadas por la jerarquía de residuos. Esta establece que las actuaciones deberían desplazarse hacia los escalones superiores, con el objetivo de invertir la tradicional pirámide de gestión de los residuos.

Siguiendo esta jerarquía (Gráfico IV.IX.I.), con el fin de reducir la producción de residuos la **prevención** es la opción prioritaria de gestión, seguida y en este orden, de la preparación para la **reutilización**, del **reciclado**, de otras formas de **valorización** (incluida la energética) y, por último, del depósito en **vertedero**. Esta jerarquía tiene amparo legal al encontrarse recogida en la normativa vigente.

Gráfico IV.IX.I.

Jerarquía de residuos: prioridades en las actuaciones de gestión de residuos



Los diferentes instrumentos de política pública a los que se refiere en estudio en el ámbito de la gestión de residuos urbanos se clasifican en siete grandes grupos:

- 1. Monitorización, seguimiento y transparencia**
- 2. Marco normativo y estratégico**
- 3. Gobernanza**
- 4. Responsabilidad Ampliada del Productor**
- 5. Instrumentos económicos, fiscales y de financiación**
- 6. Sistemas técnicos de recogida y tratamiento**
- 7. Instrumentos informativos y de concienciación**

El cuestionario ha sido remitido al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) y al Ministerio Hacienda (MINHAC).

V.IX. II. Resumen del contenido del *spending review*

El informe de la AIReF indica que España ha incumplido objetivos europeos de reducción en la generación de residuos y de preparación para la reutilización y el reciclaje marcados para 2020, por los que ya había sido advertida por la Comisión Europea mediante una alerta temprana en 2018.

En concreto, España redujo un 7,5 por ciento entre 2010 y 2020 la generación de residuos, frente al objetivo del 10 por ciento y preparó para la recuperación y el reciclaje un 40,5 por ciento de los residuos en 2020, frente a un objetivo del 50 por ciento (del 55 por ciento en 2025).

A escala autonómica, cuatro comunidades sí que superaron el objetivo del 50 por ciento. Pero, además, España se encuentra en riesgo de no alcanzar los objetivos marcados para 2025, tal y como ha vuelto a advertir la Comisión Europea en la alerta temprana emitida en junio de 2023.

El porcentaje de recogida separada en 2020 fue del 25 por ciento, frente a un objetivo del 50 por ciento a cumplir en 2035 y el porcentaje de residuos enviados a vertedero del 49,4 por ciento, frente al objetivo del 40 por ciento para 2025 y del 10 por ciento en 2035.

Además, los cambios metodológicos para el cálculo de los indicadores que entrarán en vigor en los próximos años aumentarán la distancia de España al cumplimiento de los objetivos. Según la AIReF, esta posición desfavorable requiere de un cambio estructural que permita avanzar hacia el cumplimiento de los objetivos normativos y la orientación hacia las prioridades marcadas en la jerarquía de residuos (prevención, reutilización y reciclado, por ese orden).

El *spending review* de Gestión de los Residuos Urbanos presenta la evaluación distinguiendo en ocho ejes los hallazgos y propuestas: **Desempeño en materia de residuos municipales, Monitorización, seguimiento y transparencia, Marco normativo y estratégico, Gobernanza, Responsabilidad Ampliada del Productor, Instrumentos económicos, fiscales y de financiación, Sistemas técnicos de recogida y tratamiento, e Instrumentos informativos y de concienciación.**

I. Desempeño en materia de residuos municipales

En este apartado se realiza una evaluación del desempeño de España frente a los objetivos cuantitativos en el ámbito de los residuos municipales vigentes en el periodo 2010-2020 (cuadro 6), así como de la situación frente a los siguientes horizontes temporales (2025, 2030, 2035) y cambios metodológicos (2027).

El estudio indica que España ha incumplido varios objetivos marcados por la Unión Europea para 2020:

- La generación de residuos municipales se redujo un 7,5 por ciento entre el 2010 y el 2020, frente a un objetivo del 10 por ciento.
- El porcentaje de residuos preparados para la reutilización y reciclado ha alcanzado un 40,5 por ciento en 2020, frente a un objetivo del 50 por ciento.

Además, la AIReF señala que España corre el riesgo de incumplir los objetivos en los siguientes horizontes temporales y ha recibido de la Comisión Europea una alerta temprana en junio de 2023:

- El porcentaje de recogida separada ha alcanzado un 25 por ciento en 2020, frente al objetivo del 50 por ciento en 2035.
- El porcentaje de residuos preparados para la reutilización y reciclaje está alejado de los objetivos próximos (55 por ciento en 2025, 60 por ciento en 2030, 65 por ciento en 2035).
- El porcentaje de residuos depositados en vertedero fue del 49,4 por ciento en 2020, frente a un objetivo del 40 por ciento en 2025 y del 10 por ciento en 2035.

Asimismo, la normativa europea incluye cambios metodológicos en el cálculo de la ratio de preparación para la reutilización y reciclaje, que aumentan la distancia al cumplimiento de España con los objetivos exigidos a partir de 2020.

II. Monitorización, seguimiento y transparencia

En este apartado se analiza la calidad de la información sobre el desempeño de objetivos y la recogida de residuos municipales, así como también la transparencia en la comunicación de dicho desempeño.

La AIReF señala que los datos de recogida de residuos de los que se encarga el INE son discordantes con los datos reportados de forma directa al MITECO por las comunidades autónomas. El INE aplica metodologías de muestreo, mientras que las comunidades autónomas suelen reportar los datos a partir de registros administrativos. Estas discordancias implican la disparidad del dato de reciclaje de las comunidades autónomas y del global de España. Asimismo en el estudio se indica que se desconoce la metodología, calidad y representatividad de la información autonómica que sustenta el cálculo del porcentaje de vertido de residuos municipales biodegradables.

Además de los datos en que se basa el desempeño de España frente a los objetivos de gestión de residuos municipales, se ha evaluado la transparencia con que las Administraciones públicas comunican su desempeño al público.

1. Información sobre desempeño y recogida de residuos

En este apartado la AIReF manifiesta que un hallazgo destacado de esta evaluación es que los instrumentos de monitorización, seguimiento y transparencia no resultan eficaces por cuanto la información sobre gestión de residuos municipales presenta lagunas muy importantes. Estas lagunas se han encontrado en la mayoría de los aspectos abordados en este estudio: cálculo de objetivos, recopilación de datos básicos sobre recogida de residuos, costes e ingresos, modelos de gestión, entre otros. Adicionalmente, se señala que los datos de recogida de residuos de los que se encarga el INE son discordantes con los datos reportados de forma directa al MITECO por las comunidades autónomas.

Por otro lado el estudio muestra ejemplos de buenas prácticas para lograr una gestión de residuos eficaz y eficiente, de Lombardía (Italia), Oporto (Portugal) y Vitoria-Gasteiz (España).

En el estudio la AIReF concluye que los instrumentos de monitorización y seguimiento ven limitada su eficacia por la escasa información existente y reducida calidad, destacando lo siguiente:

- Ausencia de información homogénea y con granularidad suficiente (espacial, fracciones, frecuencia temporal).
- Discordancias entre distintas fuentes: Instituto Nacional de Estadística (INE), Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), comunidades autónomas, entidades locales.
- Limitaciones metodológicas en los cálculos de indicadores y falta de disponibilidad pública de parte de las metodologías. - La transparencia y reporte de información a todos los niveles de la Administración pública presenta limitaciones.
- Falta de implantación de los códigos del Listado Europeo de Residuos (LER) en la información reportada por comunidades autónomas y entidades locales.
- Ausencia de datos de porcentaje de impropios contenidos en las diferentes fracciones.

Las comunidades autónomas han reportado la información solicitada con lagunas relevantes en la dimensión espacial, en las fracciones de recogida separada o en las series temporales.

La capacidad de los municipios para reportar información sobre recogida separada y sobre la configuración del servicio de recogida y/o tratamiento es limitada, indica insuficiencia de personal asignado y/o capacitación en materia de gestión de residuos.

Ausencia en la recopilación de datos de recogida y tratamiento de los residuos asimilables a domésticos generados por comercios y gestionados por gestores privados.

2. Información sobre costes e ingresos

El estudio hace referencia a la conveniencia de realizar análisis comparativos de la estructura de costes entre municipios, para eventualmente identificar posibilidades de optimización, y presenta como ejemplos de buenas prácticas los casos de ForumZ (Alemania), Cercles de Comparació Intermunicipal (Barcelona) y la Agencia para el Medio Ambiente y la Gestión de la Energía (Francia).

Según la AIRef existe un reporte de costes confuso y equívoco por parte de las entidades locales puesto que la subdivisión de programas a los que debe atribuirse el gasto no se ajusta a las definiciones de la legislación sectorial de residuos. En particular existe confusión a la hora de diferenciar entre los costes de “recogida”, “gestión” y “tratamiento”.

El registro de las transferencias que realizan los municipios a las entidades supramunicipales para pagar los servicios de gestión y tratamiento de residuos se realizan de forma inconsistente, lo que impide la correcta trazabilidad de los costes.

En un porcentaje relevante de municipios, existe confusión a la hora de diferenciar los ingresos por tasas de “recogida” y de “tratamiento” y desconocimiento sobre la forma de financiación del servicio.

Los datos reportados por las entidades locales sobre la base imponible aplicada con sus Ordenanzas reguladoras de tasas evidencian una falta de conocimiento acerca del concepto de pago por generación (PxG).

III. Marco normativo y estratégico

1. Aspectos generales a nivel nacional y autonómico

La legislación nacional sobre residuos está determinada por las normativas (y las estrategias) de la Unión Europea (UE), al tratarse de una competencia compartida y tener la UE, por lo tanto, la capacidad de legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes. Las principales directivas europeas traspuestas al ordenamiento jurídico español son la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos, la Directiva 2008/98/CE sobre residuos, la Directiva 2015/720 de reducción de las bolsas de plástico, la Directiva 2018/851 por la que se modificaba la Directiva de 2008 y la Directiva 2019/904 relativa a la reducción de determinados productos de plástico.

Entre 2010 y 2019, han sido dos las normas reguladoras marco de residuos de ámbito estatal, la Ley 10/1998 y la Ley 22/2011. Ambas leyes han prestado notable atención a ordenar la gestión municipal.

La reciente Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, ha traspuesto al ordenamiento español dos directivas de la Unión Europea y pretende articular el cambio hacia una mayor circularidad de la economía.

Gráfico IV.IX.II. Directivas europeas y normativa básica estatal



Fuente: AIReF - Spending Review sobre Gestión de Residuos Urbanos Municipales

En esta materia el estudio concluye que España ha sobrepasado, de manera reiterada, los plazos de transposición establecidos en las directivas de la Unión Europea y también algunas comunidades autónomas han incumplido los plazos para la aprobación de planes de gestión de residuos.

Asimismo se destaca que más de la mitad de las comunidades autónomas no tenían una ley propia sobre residuos en el periodo 2010-2019 y dejaron sin normativa que aplicar a las entidades locales que no disponían de ordenanza de gestión de residuos.

La AIReF indica que el equilibrio competencial entre la homogeneización en todo el territorio y la autonomía de las comunidades autónomas para dictar normas ha sido causa de controversia.

Por último, se concluye que los documentos estratégicos solamente contemplan en un 45 por ciento apartados con información sobre la financiación y recursos presupuestarios para las medidas planificadas.

2. Aspectos específicos a nivel nacional y autonómico

En este apartado la AIReF realiza un análisis sobre el establecimiento de objetivos normativos, las obligaciones de recogida separada, la jerarquía de residuos, obligaciones de pretratamiento, la regulación de gestores de residuos y otros operadores, de estándares técnicos, de los instrumentos de control y por último trata el fomento del cumplimiento de obligaciones

El estudio concluye que las comunidades autónomas, que establecieron la obligatoriedad de recogida separada de la fracción orgánica antes que la norma estatal, muestran en promedio mejores resultados de recogida separada.

No se ha otorgado la transcendencia suficiente a la prevención de residuos ni a la preparación para la reutilización, a pesar de ocupar lugares prioritarios en la jerarquía de residuos.

La existencia de obligaciones de pretratamiento de residuos previo a vertedero por parte de las comunidades autónomas contribuye a la consecución de los objetivos de

reciclaje, pero no es suficiente para conseguir mejoras en la reducción del vertido sin pretratamiento.

Solo tres comunidades autónomas en 2019 regulaban la trazabilidad de los residuos en su normativa sobre gestores de residuos.

Los porcentajes máximos de impropios en los biorresiduos recogidos separadamente no son suficientes para cumplir con los estándares mínimos de calidad sobre la producción de compost.

A nivel estatal, el MITECO no ha interpuesto ninguna sanción a las comunidades autónomas por incumplimiento en gestión de residuos municipales.

Durante el periodo de análisis, se ha hecho un uso limitado del régimen sancionador por parte de las comunidades autónomas.

3. Aspectos específicos a nivel local

A nivel municipal el informe de la AIReF muestra que las ordenanzas de gestión constituyen el primer medio de intervención de la actividad de los ciudadanos, por parte de las entidades locales. Así, de acuerdo con la Ley 22/2011, las ordenanzas municipales de gestión de residuos debían establecer la forma en la que cada entidad local prestaría los servicios obligatorios de recogida, transporte y tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios. Dicha Ley establecía un plazo de dos años para que las entidades locales aprobaran una ordenanza o, en su ausencia, serían de aplicación las normas que aprobasen las comunidades autónomas.

Se han evaluado cuatro elementos que inciden en la calidad técnica del contenido de las ordenanzas:

- i. La principal técnica jurídica con la que se ha articulado la redacción de las ordenanzas municipales por parte de las entidades locales ha sido la de integrar elementos de ordenanzas-tipo, seguida de la redacción propia y de la colaboración de entidades supramunicipales.
- ii. La naturaleza del contenido, las ordenanzas han avanzado con un contenido circunscrito a lo más básico, desconectado de la planificación.

- iii. Las previsiones de los programas y planes de prevención y gestión de residuos que se han tenido en consideración en la redacción de las ordenanzas.
- iv. La participación pública en la redacción de las ordenanzas.

La AIReF elabora en este apartado un ejercicio econométrico contrafactual para medir la relevancia causal de las ordenanzas, mostrando la diferencia entre los municipios que adoptaron las ordenanzas y los que no a partir del momento que aprueban la normativa.

Asimismo el estudio recoge ejemplos de buenas prácticas de Ferrara (Italia), París (Francia) y Barcelona (España), en el establecimiento de programas locales de prevención de residuos con medidas específicas, destinadas tanto a hogares como a organizaciones públicas y privadas.

La AIReF concluye que en el ámbito estratégico, solamente el 10 por ciento de las entidades locales ha aprobado programas de prevención y/o planes de gestión de residuos.

En general, la forma de redactar las ordenanzas generales de gestión, así como su contenido, no facilita el despliegue de los servicios municipales asociados a la gestión de residuos.

Existe un número importante de municipios sin ordenanzas municipales reguladoras del servicio y, las que existen, fueron aprobadas en su mayoría antes de la Ley 22/2011 y no han sido actualizadas.

La implantación de normativa referente a la recogida mediante ordenanzas municipales no tiene un impacto significativo sobre el porcentaje de recogida separada a nivel municipal.

IV. Gobernanza

1. Actores, reparto competencial y formas de gestión

El informe de la AIREF realiza un análisis de reparto competencial, destacando que las competencias en gestión de residuos están repartidas entre la Administración estatal, autonómica y local. Mientras que las competencias de desarrollo normativo, intervención y ejecutivas se encuentran repartidas entre los tres niveles administrativos, las de prestación de servicio se dan a nivel local. Las competencias estatales en materia de residuos son básicamente normativas, de legislación básica, con algunas competencias ejecutivas en materia de traslado de residuos. La aplicación de la normativa de residuos (legislación básica estatal y legislación autonómica) corresponde principalmente a las comunidades autónomas y a los municipios en el caso del servicio de recogida y tratamiento de residuos municipales.

No existe un modelo único de gobernanza ya que cada comunidad autónoma, dentro de las competencias asignadas, tiene la capacidad de definir qué organismos intervienen en la gestión de los residuos municipales.

De acuerdo con el estudio, no hay indicios de que la actual distribución de competencias dificulte la consecución de los objetivos normativos si bien debería reforzarse la coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en el proceso.

Se destaca la cooperación intermunicipal (CIM) señalando que permite a los municipios pequeños y medianos llevar a cabo acciones que serían demasiado costosas o ineficientes en caso de ser implementadas en solitario. Asimismo se recogen ejemplos de buenas prácticas de CIM en Harju (Estonia) y la Association of Cities and Regions for Sustainable Resource Management (ACR+).

El estudio también muestra algunas comunidades autónomas que disponen de organismos autonómicos que asumen el servicio de recogida y/o tratamiento de los residuos. Adicionalmente se recogen los ejemplos de las comunidades de Cataluña, Comunidad Foral de Navarra o País Vasco que cuentan con un organismo específico que centraliza la gestión de los residuos (Agència de Residus de Catalunya, Gestión Ambiental de Navarra e IHOBE, respectivamente).

No hay indicios de que la actual distribución de competencias dificulte la consecución de los objetivos normativos si bien debería reforzarse la coordinación entre las diferentes Administraciones y agentes.

Existe una deficiente aplicación de las competencias de cada Administración y una falta de control de su ejecución.

La prestación del servicio de recogida y/o tratamiento de los residuos de manera asociada tiende a generar una desvinculación y delegación de responsabilidades por parte de los ayuntamientos que suele generar pérdidas de información que pueden mermar la eficacia y eficiencia en la prestación del servicio.

La prestación del servicio de recogida y tratamiento de los residuos comerciales por parte de la entidad local, en vez de por parte de gestores privados, puede ser clave para alcanzar los objetivos de recogida separada a nivel local y para facilitar a las entidades locales sus obligaciones de control.

La insuficiente asignación de recursos a la gestión de residuos en los distintos niveles administrativos, así como la falta de una mayor especialización del personal asignado, supone una dificultad para el alcance de los objetivos marcados.

2. Análisis de competencia y estructura de mercado

El informe de la AIReF indica que gran parte de los servicios de gestión de residuos municipales son prestados por operadores privados, tanto en la fase de recogida como de posterior tratamiento. Por ello la estructura y funcionamiento del mercado es relevante por sus implicaciones en el grado de cumplimiento de los objetivos normativos.

El estudio muestra que existe una relación negativa entre grado de concentración de mercado y porcentaje de reciclado. En aquellos países con un mayor grado de concentración, medido mediante el índice de Herfindahl-Hirschmann, presentan menores porcentajes para el objetivo de preparación para la reutilización y reciclado. España presenta uno de los mercados de residuos más concentrados de Europa, especialmente en el subsector de recogida de residuos.

De acuerdo con la evidencia obtenida a partir de las entrevistas realizadas para el estudio, se indica que existe alto contenido de impropios en las diferentes fracciones lo que dificulta su incorporación en procesos de reciclaje. Se prevé que cada vez habrá más demanda de residuos de calidad para obtener materias primas secundarias que puedan ser destinados a usos de mayor valor añadido.

Hay demanda nacional de materiales reciclados de alto valor, como metales, papel, cartón y plásticos, pero existe una dura competencia con el precio de la materia prima virgen. Asimismo se destaca que la gran cantidad de residuos técnicamente recuperables acaban en vertedero o incineradora debido a que no existen las condiciones económicas para su recuperación. Aunque se considera que actualmente la capacidad de reciclaje de España puede ser insuficiente para dar cumplimiento a los objetivos, el mercado de residuos tiene capacidad de inversión para adaptarse con celeridad si existen previsiones creíbles de poder recibir residuos en cantidad y calidad adecuadas.

El estudio concluye que la baja calidad de los residuos municipales recogidos influye negativamente sobre la actividad de los recuperadores y limita los usos de los materiales reciclados.

Asimismo, la AIReF indica que los objetivos de producción con PET reciclado generan una demanda de rPET por parte de la industria alimentaria cuya oferta actualmente no está cubierta en el mercado español.

El estudio concluye por tanto que la obligación de incorporar rPET (recycled polyethylene terephthalate) en las botellas ha disparado la necesidad de aumentar la recogida separada de PET.

En el período analizado la introducción de la figura del contrato reservado a entidades sociales dedicadas a operaciones de preparación para la reutilización no se ha traducido en un aumento de la contratación pública a las entidades sociales.

Por lo anterior, el informe concluye que el fomento de la preparación para la reutilización por parte de centros especiales de empleo y empresas de inserción con la fórmula de contratos reservados no resulta, por sí solo, suficiente.

3. Contratación y compra pública

En este apartado la AIReF analiza la compra pública verde y la licitación de servicios de recogida y tratamiento de residuos. En relación a la primera el estudio refleja que, al contratar un servicio u obra, adquirir un producto o adjudicar una contratación, las Administraciones públicas tienen la posibilidad de incorporar cláusulas que impulsen la sostenibilidad ambiental o social. La evidencia observada permite concluir que la inclusión de estas cláusulas para reducir la generación de residuos o incentivar una mejor gestión acorde con la jerarquía de residuos fue escasa.

En relación a la licitación de servicios de recogida y tratamiento de residuos el estudio muestra que supone una buena práctica que las autoridades locales que contraten servicios de gestión de residuos a entidades privadas incluyan cláusulas basadas en el desempeño ambiental y/o financiero, evitando los riesgos que supone en la contratación tradicional los incentivos a la minimización de costes que pueden afectar negativamente al desempeño y a la calidad del servicio. La clave de los contratos basados en el rendimiento es crear una situación ventajosa (win-win) para ambas partes. Tres son las características inherentes a este tipo de contratación:

- 1) Definición de objetivos e indicadores para medir el desempeño del contratista.
- 2) Recogida de datos de los indicadores definidos para evaluar la ejecución del servicio por parte del adjudicatario.
- 3) Consecuencias derivadas de los resultados obtenidos en la evaluación de la ejecución (penalidades económicas o incremento del precio a pagar).

Por último, el estudio muestra como ejemplo de contratación en función del desempeño el caso de Nottingham (Reino Unido).

La AIReF concluye que durante el periodo de estudio las diferentes Administraciones públicas no aprovecharon suficientemente la contratación pública para potenciar la reducción de la generación de residuos.

Asimismo se señala que los largos plazos actuales en los procesos de licitación, la dificultad en disponer de pliegos con calidad suficiente, la vulnerabilidad observada en el proceso de adjudicación (elevado número de recursos), así como una insuficiente asignación de recursos de las entidades locales al área de residuos para acompañar al

proceso de despliegue, seguimiento y control de los servicios de recogida de residuos no contribuyen al buen funcionamiento global de estos servicios ni a la consecución de los objetivos establecidos.

V. Responsabilidad Ampliada del Productor

El informe de la AIReF realiza un análisis de la responsabilidad ampliada del productor (RAP). Se trata de un instrumento de política pública que traslada al productor el coste de gestión de los residuos derivados de los productos puestos en el mercado y que debe venir acompañado de una supervisión efectiva del cumplimiento de sus objetivos.

La RAP se podría describir más como un conjunto de instrumentos que como una política concreta (OECD, 2016a), ya que existen diversas fórmulas de aplicación:

- a) De manera individual de forma que cada productor es responsable de la recogida y gestión de sus productos una vez que pasan a residuos.
- b) De manera colectiva mediante la agrupación de distintos productores en un sistema colectivo de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP), para responder colectivamente a la responsabilidad con un organismo común.

A su vez existen diversos instrumentos de aplicación de la RAP entre los cuales destacan, además de los propios SCRAP, la ecomodulación de las tarifas aplicadas por los SCRAP y el sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR).

El estudio señala que existen evidencias en ciertos países (por ejemplo, Francia) de que los sistemas de RAP han reducido los costes públicos de la gestión de residuos municipales, aunque hay ausencia de datos concluyentes a nivel europeo. Además, en diversos países los sistemas de RAP han contribuido a aumentar los niveles de reciclaje y a reducir los residuos destinados a tratamientos finalistas (OECD, 2016a).

1. Sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP)

El estudio indica que la forma más común de gestión en España para la mayoría de los residuos regulados bajo RAP ha sido la gestión conjunta mediante sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP). Estos sistemas están gestionados por

entidades con personalidad jurídica propia y carente de ánimo de lucro. En España existen actualmente 18 SCRAP en funcionamiento para distintos flujos de residuos municipales sujetos a RAP.

SCRAP existentes en España (2022)

SCRAP	Flujo de residuos
Ecoembes	Envases ligeros y envases de papel y cartón
Ecovidrio	Envases de vidrio
Sigre	Envases de medicamentos y medicamentos
European Recycling Platform	Pilas y acumuladores
Fundación Ecopilas	
Ambilamp (RAEE)	Residuos de aparatos eléctricos y electrónico
Ecoasimelec	
Ecofimatica	
Ecolec	
Ecolum	
Eco-Raee's	
Ecotic	
European Recycling Platform	
Reinicia	
Fundación Canaria para el Reciclaje y el Desarrollo Sostenible	
Sunreuse	
Fundación Canaria para el Reciclaje y el Desarrollo Sostenible	
Sunreuse	
Signus Ecovalor SL	
Tratamiento de neumáticos usados, SL (TNU)	

Fuente: AIReF: Spendig Review sobre Gestión de Residuos Urbanos

Los SCRAP establecen convenios con las Administraciones públicas para definir, entre otras cuestiones, los términos y condiciones en los que se efectuará la recogida de residuos municipales y las contraprestaciones económicas correspondientes en aquellos casos en que esta recogida la realice una entidad local.

Según el estudio, los modelos SCRAP con mayor competencia de algunos países europeos como Francia o Alemania están considerados como modelos de éxito, en los que la competencia entre SCRAP ha repercutido positivamente en las tasas de reciclaje y en la prestación del servicio a la población.

2. Sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR)

Un sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) consiste en establecer un recargo sobre el precio de los productos potencialmente contaminantes. Cuando se evita la contaminación mediante la devolución de los productos o sus residuos, se procede a la devolución del depósito (OECD, 1991).

El estudio indica que el SDDR es un instrumento de aplicación de la RAP que no ha sido implantado en España en el periodo analizado, a pesar de los buenos resultados obtenidos en los países donde se ha establecido.

Los SDDR son uno de los instrumentos más eficaces en la gestión de residuos, con resultados tanto en cantidad como en calidad muy superiores a los de los habituales sistemas de recogida municipales. La AIReF señala que existe amplia evidencia de los múltiples beneficios aportados:

- Permite alcanzar elevadas tasas de retorno: 91 por ciento para botellas de PET, 89 por ciento para latas, y 97 por ciento para envases de vidrio (Reloop, 2022).
- El incremento de la calidad del material recogido facilita su reciclaje y la obtención de materiales secundarios de alta calidad, lo que permitiría satisfacer la demanda creciente de este tipo de materiales derivada de los requisitos normativos cada vez más ambiciosos de contenido reciclado (Laubinger, Brown, Dubois y Börkey, 2022).

- Los SDDR también pueden incentivar la reutilización y el ecodiseño. Los operadores de SDDR modulan las tasas que pagan los productores según criterios de reciclabilidad o reutilización, y se pueden establecer requisitos de diseño en el acceso. Por ejemplo, en Croacia (SDDR gestionado por una autoridad independiente) se cobra a los productores una tasa extra (entre 0,04 y 0,13 € por unidad) de reutilización, que únicamente deja de ser pagada cuando las empresas alcanzan un objetivo porcentual de venta de envases reutilizados sobre el total (Bottle Bill Resource Guide, 2023).

El Spending Review recoge ejemplos de buenas prácticas de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR) en Dinamarca y Lituania, y aplicando el SDDR a envases de un solo uso en eventos, como en Alemania y Estonia.

El estudio en sus **conclusiones** señala lo siguiente:

La Administración ha ejercido una actividad limitada de control y seguimiento de la actividad de los sistemas colectivos de responsabilidad ampliada del productor (SCRAP).

Para algunas fracciones, no existe competencia y solo hay un SCRAP. Los modelos SCRAP con mayor competencia de algunos países europeos como Francia o Alemania están considerados como modelos de éxito, donde la competencia entre SCRAP ha repercutido positivamente en las tasas de reciclaje y en la prestación del servicio.

El sistema de depósito, devolución y retorno (SDDR) es un instrumento de aplicación de la RAP que no ha sido implantado en España en el periodo analizado, a pesar de los buenos resultados obtenidos en los países donde se ha establecido.

La valoración que hace la población española indica que la puesta en marcha de un SDDR sería un incentivo eficaz para aumentar las ratios de separación de los hogares. Los SDDR son uno de los instrumentos más eficaces en la gestión de residuos, con resultados tanto en cantidad como en calidad muy superiores a los de los habituales sistemas de recogida municipales.

VI. Instrumentos económicos, fiscales y de financiación

En este apartado la AIREF realiza un análisis de los tributos estatales y autonómicos, los tributos y otros instrumentos económicos a nivel local como las ordenanzas fiscales y financiación de los servicios, y el pago por generación (PxG), así como otros instrumentos fiscales, económicos y de financiación.

1. Tributos estatales y autonómicos

El estudio muestra que cuatro comunidades autónomas aplicaban en 2019 un impuesto sobre el vertido de residuos municipales: Cataluña (2003), Extremadura (2012), Castilla y León (2013), Comunidad Foral de Navarra (2018). En Cataluña y Comunidad Foral de Navarra hay también un impuesto a la incineración de residuos municipales.

Por su parte las entidades locales que están sujetas a un impuesto al vertido tienen un porcentaje de recogida separada mayor. Teniendo en cuenta la renta del municipio, se observa cómo las entidades locales con impuesto al vertido continúan teniendo mayor porcentaje de recogida separada.

2. Tributos y otros instrumentos económicos a nivel local

Ordenanzas fiscales y financiación de los servicios

La libertad municipal para el despliegue de tributos para costear la gestión de residuos tiene su fin con la Ley 7/2022, que obliga a las entidades locales a desplegar dichos instrumentos y a asegurar la plena cobertura de costes. Los instrumentos con los que obtener recursos para financiar los servicios se articulan mediante ordenanzas u ordenanzas fiscales, según corresponda.

El estudio señala que, en cualquier caso, los acuerdos de establecimiento de las tasas deberán adoptarse a la vista de informes técnico-económicos en los que se ponga de manifiesto el grado de cobertura de los servicios.

Pago por generación (PxG)

Los sistemas de pago por generación (en inglés, pay-as-you-throw o PAYT) son sistemas de tasación variable que permiten aplicar el principio de quien contamina paga (polluter pays) mediante el diseño de una tasa de residuos en la que cada usuario paga

en función de su generación real de residuos. La tasa suele estar compuesta por una parte general (fija o relacionada con características del hogar o contribuyente) y una variable (que puede estar basada en el peso, el volumen real recogido, la frecuencia de recogida o el volumen del contenedor). La parte variable crea incentivos para los usuarios, puesto que depende directamente de la generación y/o separación de residuos. Además, se pueden realizar bonificaciones en la tasa por comportamientos correctos (por ejemplo, participación en compostaje o uso de puntos limpios).

En la práctica, el sistema de pago por generación se puede implementar de varias formas, normalmente precedido de un sistema de recogida PaP o por contenedores inteligentes, de tal forma que se identifique al generador.

Según la AIReF se ha demostrado que el PxG es un sistema eficaz para incentivar la prevención de residuos, altos niveles de recogida separada y la reducción de residuos dispuestos en vertedero.

El estudio señala que para que un sistema de PxG sea considerada una buena práctica debe:

- 1) Contabilizar entre los residuos generados aquellos conferidos a puntos limpios.
- 2) Incluir medidas para evitar conductas ilegales (por ejemplo, depósito de residuos comerciales en contenedores para hogares o que se deje basura de forma anónima en las calles).
- 3) Contar con medidas para el correcto tratamiento y confidencialidad de los datos.

Por último, se recogen dos ejemplos de buenas prácticas de PxG en Argenton (España), y en Ferrara (Italia).

3. Otros instrumentos económicos, fiscales y de financiación

Otros instrumentos económicos relevantes, como las subvenciones y ayudas y la inversión pública en infraestructuras para la gestión de residuos, la AIReF indica que no han podido ser evaluadas de forma precisa por falta de información. Pero a pesar de ello, comenta algunos hallazgos obtenidos que se sintetizan a continuación.

En relación a las subvenciones y ayudas estatales, la AIReF indica que han ido principalmente dirigidas a entidades locales para la mejora en el tratamiento y gestión de biorresiduos. El MITECO, entre 2015 y 2019, destinó un importe total de 24,2 millones de euros a subvenciones y ayudas, que en un 75,3 por ciento fueron destinadas a entidades locales y un 69,2 por ciento tuvo por objeto la mejora en el tratamiento y gestión de la fracción de biorresiduos.

En relación a la inversión, 12 comunidades autónomas reportaron haber realizado inversión pública, con independencia del origen de los fondos, en el ámbito de los residuos municipales en el periodo 2010-2019. Las dos comunidades que destacan por esfuerzo inversor (euros / habitante) en este periodo son Canarias (19,8) y Comunidad Foral de Navarra (18,6).

Por último cabe destacar que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incluye inversiones en residuos previstas por 850 millones de euros en el periodo 2021-2023.

Como conclusión de la evaluación realizada sobre los aspectos abordados en este apartado, la AIReF destaca los siguientes **hallazgos**:

Existe abundante evidencia empírica internacional que pone de manifiesto la eficacia de los impuestos sobre el vertido.

A partir de los datos recopilados en este estudio también se ha obtenido evidencia empírica descriptiva (no causal) de la relación entre los tributos autonómicos y los distintos indicadores de desempeño.

El 93 por ciento de las entidades locales dispone de una ordenanza fiscal u otra ordenanza reguladora de costes específica sobre residuos, y es el instrumento mayoritario como figura recaudatoria la tasa. Se estima que la recaudación está por debajo del 60 por ciento de cobertura de costes.

El contenido de los informes técnico-económicos que justifican la previsión de los gastos de prestación del servicio y el subsiguiente cálculo de la tasa no está definido en ningún texto legal. Tanto la descripción de los costes, como la fórmula de cálculo de la cuota, tienden a ser insuficientes y han sido objeto de múltiples cuestionamientos jurisprudenciales.

Los municipios que aplican una bonificación en la tasa doméstica muestran mayores niveles de recogida separada globales.

Los sistemas de Pago por Generación (PxG), a pesar de ser sistemas muy eficaces a escala local, han sido muy poco desplegados entre los municipios españoles.

La encuesta a la ciudadanía, realizada para este estudio, muestra que la introducción de sistemas de PxG, así como el uso de bonificaciones fiscales, tendrían efectos en el cambio de comportamiento de los hogares.

Se detecta un déficit en la aplicación de la jerarquía de residuos en cuanto a inversión pública por parte de las comunidades autónomas.

VII. Sistemas técnicos de recogida y tratamiento

De acuerdo con el estudio, los motivos por los que la ciudadanía no separa adecuadamente los residuos son principalmente de carácter técnico o logístico, seguidos por motivaciones personales o falta de información. La falta de espacio en el hogar, la ausencia de contenedores cerca de casa o la carencia de herramientas (cubos, bolsas, etc.) son las razones principales. La falta de tiempo es el primer motivo personal o conductual para la no separación.

En este apartado la AIReF analiza los sistemas de recogida separada y muestra cuatro instrumentos técnicos, algunos considerados de alta eficacia por las mejoras que han supuesto en los niveles de recogida separada o en otros indicadores de desempeño. En el apartado siguiente se analizarán las cuestiones de concienciación y falta de información de la ciudadanía e instrumentos para abordarlas.

A continuación, se describen los instrumentos analizados en el estudio: Sistema de Recogida puerta a puerta, Contenedores inteligentes, Puntos limpios y Compostaje doméstico y comunitario.

1. Recogida puerta a puerta

La recogida separada puerta a puerta (PaP) consiste en entregar los residuos al servicio de recogida delante de la puerta del generador (vivienda o comercio), ya sea en bolsas, pequeños contenedores o en fardos, según un calendario semanal para cada fracción recogida y en un horario estipulado.

En España el sistema de recogida PaP está poco extendido. A partir de la encuesta a la ciudadanía se estima que el sistema PaP cubre a un 8 por ciento de la población.

La evaluación recoge dos ejemplos de buenas prácticas en Milán (Italia) y en Lisboa (Portugal) e indica que para que un sistema de recogida PaP se considere una buena práctica debe:

- a) Recoger, al menos, cuatro fracciones de residuos.
- b) Combinar ciclos cortos para la recogida de materiales compostables y reciclables (de una a cuatro veces por semana) con ciclos largos para fracción resto (dos semanas).
- c) Instruir al personal encargado de la recogida para un control visual de las impurezas.
- d) Disponibilidad de punto limpio fijo y móvil para que los ciudadanos puedan depositar las fracciones no recogidas puerta a puerta o fuera del calendario de recogida.
- e) Acompañar la introducción de un sistema PaP de una sólida campaña de comunicación y sensibilización con agentes ambientales en las calles.

Finalmente, la AIReF realiza una evaluación cuantitativa contrafactual del efecto de la instalación de los sistemas puerta a puerta sobre la recogida separada y la generación de residuos en los municipios de Cataluña.

El análisis econométrico contrafactual desarrollado en este estudio pone de manifiesto que la implantación de un sistema de recogida puerta a puerta (PaP) reduce en hasta un 20 por ciento la cantidad total de residuos per cápita generada (efecto que se mantiene transcurridos los años) y también tiene un efecto positivo y significativo en la recogida separada, tanto en los kilogramos recogidos como en el porcentaje que representa sobre los residuos totales generados. La efectividad del sistema varía por tipo de fracción y parece no tener efectos diferentes según la densidad de población.

2. Contenedores inteligentes

Los contenedores inteligentes incorporan avances tecnológicos y funcionalidades smart que pueden favorecer la mejora de los indicadores de separación y reciclaje de residuos y la eficiencia en la gestión (por ejemplo, el envío de información sobre su nivel de llenado o la tecnología NFC para cierres electrónicos). La forma más adecuada de implementar estas tecnologías, según el estudio, debe atender siempre a cuestiones económicas, sociales y técnicas de la localización donde vayan a ser empleadas.

Para que este sistema de recogida se pueda implementar en sus versiones más avanzadas tecnológicamente, es necesaria una infraestructura smart city. Existen dos tipologías de contenedor inteligente:

- I. Los que incorporan únicamente sensores de llenado y
- II. Los que además incorporan un sistema de apertura mediante tarjeta, llavero o móvil, y son los segundos los que mejores resultados de recogida separada presentan, al permitir la identificación del usuario.

Asimismo el estudio presenta ejemplos de buenas prácticas de contenedores inteligentes en Gante (Bélgica), Malta y en Gijón (España).

La AIReF concluye que los contenedores inteligentes introducen tecnologías de la información en los servicios de recogida de residuos, y destaca este sistema en la optimización de las rutas de recogida y permitiendo, como el PaP, la identificación de los usuarios, requisito para la introducción de otros instrumentos eficaces como el PxG.

3. Puntos limpios

Los puntos limpios son centros de recogida de residuos, principalmente de competencia municipal, que tienen el objetivo de facilitar la gestión correcta de las fracciones no ordinarias.

Estos puntos reciben distintas denominaciones: ecoparques, puntos verdes, deixalleria, garbigune, etc. Los dos principales tipos de puntos limpios son los fijos y los móviles.

- a. Los puntos limpios fijos (PLF) son instalaciones fijas de gran tamaño normalmente ubicadas en zonas no centrales de los municipios y que aceptan diferentes fracciones incluidas las de voluminosos y residuos de obras por particulares.

- b. Los puntos limpios móviles (PLM) consisten en vehículos de recogida dotados de compartimentos para los diferentes residuos que se desplazan a distintos puntos de aportación establecidos de acuerdo con un calendario.

La AIReF destaca que la disponibilidad de puntos limpios (fijos y móviles) para que sea considerada una buena práctica debe:

- a) Disponer de un punto limpio en municipios con al menos 1.000 habitantes.
- b) Recoger separadamente, como mínimo, 20 fracciones de residuos distintas.
- c) Escoger cuidadosamente la ubicación: accesibilidad ya sea con o sin vehículo propio, no generación de externalidades a los vecinos (por ejemplo, contaminación acústica, odorífera o lumínica).
- d) Complementar con un servicio regular de punto limpio móvil, estableciendo zonas y horarios semanales para el acceso al servicio sin desplazarse hasta el punto limpio fijo.
- e) Capacitar al personal para maximizar el reciclaje, la recuperación y la disposición final segura de los residuos.
- f) Disponer de amplios horarios de apertura que se pueden adaptar a la época del año.
- g) Otras características necesarias son la disposición de una zona pavimentada impermeable y la recogida de aguas de escorrentía para su adecuado tratamiento.

Como ejemplos de buenas prácticas el estudio muestra los casos de Gijón (Principado de Asturias), Ille de France (Francia) y Odense (Dinamarca).

Los **hallazgos** de la AIReF sobre este punto han sido los siguientes:

Una parte importante de la población española no tiene todavía acceso al punto limpio y buena parte de la población todavía desconoce los residuos que se pueden aportar.

En relación con la gestión de los puntos limpios por parte de las entidades locales, no existen criterios uniformes en su regulación y ello impacta sobre su funcionamiento.

4. Compostaje doméstico y comunitario

El compostaje es un tipo de tratamiento de los residuos orgánicos que consiste en un proceso aeróbico que, bajo condiciones de ventilación, humedad y temperatura controladas, transforma los residuos orgánicos degradables en un material estable e higienizado llamado compost, que se puede utilizar como enmienda orgánica.

El compostaje de residuos orgánicos de origen doméstico puede realizarse:

- En plantas de compostaje tras la recogida separada de la fracción orgánica y posterior transporte.
- En los propios domicilios (compostaje doméstico).
- En espacios colectivos (compostaje comunitario).

Para que la implantación del compostaje doméstico y comunitario sea considerada una buena práctica debe:

- a) Registrar el número de residentes implicados.
- b) Sensibilizar a la ciudadanía implicada, ofreciendo formación al respecto.
- c) Actualizar a los usuarios regularmente.
- d) Monitorear y realizar inspecciones del equipamiento desplegado y disponer de asesores formados que supervisen y aconsejen sobre su uso.
- e) Asegurar que todos los residentes tengan acceso a un sistema de recogida separada de biorresiduos o a los medios necesarios para el compostaje.
- f) Disponer de mapas (web/apps) que muestren las ubicaciones de compostaje comunitario.

El estudio finalmente presenta los ejemplos de buenas prácticas de Leicester (Reino Unido), Córdoba (España), Diputación de Córdoba (España) y Usurbil (España).

La AIReF destaca como hallazgo del estudio que el compostaje doméstico reduce el impacto ambiental asociado, entre otros, al transporte de los biorresiduos, por lo que se constituye como una opción preferible para su gestión, si bien en entornos urbanos y en los que la ciudadanía no esté concienciada/entrenada se requerirán esfuerzos adicionales.

VIII. Instrumentos informativos y de concienciación

La información y la concienciación a la ciudadanía debe estar presente en todo momento, en especial para la implementación de un sistema de recogida que suponga un cambio en los hábitos de reciclaje. Los motivos para no separar correctamente relacionados con el individuo o la conducta, como la falta de conocimiento sobre cómo separar o la falta de interés deben ser tenidos en cuenta.

El estudio muestra que la percepción de los españoles sobre su propio nivel de información es limitada. Mientras que un 55 por ciento de los españoles considera estar “bastante” o “muy” informados sobre cómo separar correctamente los residuos, un 37 por ciento consideran que “poco” y un 8 por ciento reconocía no estar “nada” informado.

Los **hallazgos** destacados en el estudio sobre los instrumentos informativos y de concienciación son los siguientes:

Existe diferencia entre lo que declaran los españoles en relación con la separación de residuos y los niveles reales de recogida separada promedios que se observan en los datos.

El grado de concienciación de los españoles reflejado en la frecuencia con la que realizan ciertas acciones dirigidas a la reducción de residuos es desigual.

La percepción de los españoles sobre su propio nivel de información es que este nivel es limitado. Un porcentaje elevado de la población está desprovisto de canales informativos y comunicativos del servicio de recogida.

Un porcentaje considerable de la población no recuerda campañas recientes sobre residuos.

El grado de impacto de las campañas es limitado de acuerdo con la percepción de los ciudadanos.

IV.IX.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a la Gestión de Residuos Urbanos recogía 44 propuestas, de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 23 propuestas fueron rechazadas y 4 implementadas, por lo que a continuación se presentan las 17 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan a continuación las respuestas remitidas por MITECO y MINHAC, en cumplimiento del principio de *cumplir o explicar*.

Para una mayor sistematización de las propuestas y respuestas, se ordenan de acuerdo con la estructura presentada en el *spending review*, que distigue entre **propuestas generales** y **propuestas específicas**. Estas últimas relativas a la **Monitorización, seguimiento y transparencia, Marco normativo y estratégico, Gobernanza, Responsabilidad Ampliada del Productor, Instrumentos económicos, fiscales y de financiación, Sistemas técnicos de recogida y tratamiento,** e **Instrumentos informativos y de concienciación:**

I. Propuestas generales

Desempeño en materia de Residuos Municipales

1. Propuesta: Creación de un mecanismo nacional de seguimiento del desempeño:

La propuesta plantea crear un mecanismo ágil y con frecuencia al menos anual para el seguimiento del desempeño frente a los objetivos normativos e identificar con suficiente antelación riesgos de desviaciones y poder plantear medidas correctoras, a semejanza del sistema de alertas tempranas de la Comisión Europea con los Estados miembros.

Este mecanismo debería:

- Integrar los cambios normativos previstos y asegurar que las proyecciones y las medidas aplicadas son coherentes con el cumplimiento de objetivos a corto y medio plazo.

- Abarcar a los diferentes niveles de la Administración pública (Administración General del Estado, comunidades autónomas y entidades locales), así como a los SCRAP.
- Este mecanismo podría crearse en el contexto de la Comisión de Coordinación en Materia de Residuos o de otra herramienta de coordinación.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que, en la reunión del pleno de la Comisión de Coordinación en materia de residuos de 31 de enero de 2024, se creó un grupo de trabajo específico para la vigilancia del cumplimiento de la normativa en materia de residuos, de conformidad con lo previsto en la Adenda del PRTR (hito 440). El 13 de mayo de 2024 tuvo lugar la primera reunión donde se presentó la situación de residuos municipales por CA y se realizó una serie de propuestas para avanzar en la mejora de la gestión de los residuos, entre ellas la remisión de un cuestionario para actualizar la información sobre la implementación de la Ley 7/2022. Este mismo grupo se volvió a reunir el 18 de septiembre de 2024. Como consecuencia, se ha procedido a publicar en la web³ del MITECO la comparativa de las CCAA en lo que respecta a la situación de la gestión de residuos municipales para 2020, 2021 y 2022.

En enero de 2025 lanzó un cuestionario a las Entidades locales para obtener información sobre la gestión de los residuos municipales en España y se están analizando las respuestas recibidas.

Por tanto, se considera que esta recomendación se ha puesto en marcha.

2. Propuesta: Creación de un observatorio de buenas prácticas: La AIReF propone crear, mantener actualizado y difundir un observatorio de buenas prácticas, que además permita conectar a técnicos y decisores, tanto en el ámbito de la recogida como del tratamiento a semejanza de la herramienta PowerBi que acompaña a esta evaluación alojada en la web de la AIReF y que incluye ejemplos de experiencias y buenas prácticas en gestión de residuos municipales.

³ <https://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/publicaciones/memoria-anual-generacion-gestion-residuos.html>

El ministerio competente en materia de residuos u organismo de coordinación interadministrativa en materia de residuos debería crear y posteriormente mantener actualizado un observatorio, preferentemente en formato web y/o aplicación móvil, que recogiera, entre otros, buenas prácticas y casos de éxito de:

- Aplicación de instrumentos a nivel local que hayan supuesto mejoras en las ratios de recogida separada.
- Tecnologías y acciones de formación que hayan permitido mejoras en eficiencia de las plantas de tratamiento.

Asimismo, este observatorio debería facilitar la comunicación entre técnicos y decisores, para que aquellos con buenas prácticas implementadas puedan asesorar y compartir su experiencia y conocimiento.

Existen diversos ejemplos en el ámbito internacional (por ejemplo, Interreg recopila en su plataforma de aprendizaje de políticas experiencias regionales en Europa y permite conectar a técnicos y policy-makers). También la AIReF como resultado de este estudio ha puesto a disposición en la web un observatorio de estas características.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que a la luz de los resultados del cuestionario remitido que se menciona en la anterior propuesta se podrá valorar más adecuadamente si es posible desarrollar esta medida.

Por otra parte, se ha procedido a colgar en la web⁴ los resultados del proyecto europeo TSI “Ejecución y seguimiento del PRTR para la Transición Verde – Entregable 7: Implantación de sistemas de recogida y reciclado de residuos de alto rendimiento a escala local”, destinado a las EELL con información práctica según el grado de desempeño de las EELL.

⁴ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/formacion.html>

II. Propuestas específicas

Monitorización, seguimiento y transparencia

Información sobre desempeño y recogida de residuos

3. **Propuesta:** Creación de un sistema integrado de información de gestión de residuos. *Crear un sistema integrado de información sobre la gestión de los residuos en España con una metodología clara y común para todas las Administraciones públicas resulta un instrumento clave para el adecuado seguimiento del desempeño, la evaluación de los diferentes instrumentos aplicados y el diseño de medidas de política pública. Este sistema debería estar centralizado y recopilar la información con una metodología clara y común a todas las Administraciones públicas.*

La información mínima que debería incluir es:

- Datos de recogida con frecuencia al menos anual, para las 15 fracciones que conforman los residuos municipales en España y con dimensión espacial, como mínimo, a escala municipal, al margen de si la prestación es por una entidad supramunicipal.
- Modelos de recogida aplicados (por ejemplo, puerta a puerta, contenedores, etc.) con detalle espacial y población servida con cada modelo.
- Infraestructuras disponibles para la realización del servicio.
- Detalle sobre la forma de gestión y gobernanza.
- Costes de prestación del servicio.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que ESIR (Sistema Electrónico de Información de Residuos) y sus herramientas están en continuo desarrollo para cumplir con las obligaciones de información de residuos. Si bien se señala que la información con la que se trabajará es información ambiental y no económica o sobre los modelos de gestión o gobernanza, no considerándose por tanto adecuado incluirla.

No obstante, la elaboración de los cuestionarios mencionados en la primera pregunta y su respuesta por las CCAA y EELL permitirá obtener más información al respecto.

Como se ha señalado con anterioridad, en enero de 2025 se lanzó el cuestionario a las Entidades locales. Una vez analizada la información que se reciba se dispondrá de más información y se podrá hacer un informe de resultados en línea con lo propuesto.

4. Propuesta: Acceso público a los datos de origen y a las metodologías aplicadas: Permitir el acceso público a los datos de origen y una exposición clara de las metodologías aplicadas.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que se ha avanzado en la tramitación de la Orden Ministerial sobre la información que debe hacerse pública del registro de producción y gestión de residuos.

Por otra parte, sobre la disposición al público de información relativa a la puesta en el mercado de productos proporcionada por los productores a las secciones incluidas en el Registro de Productores de Producto, debe tenerse en cuenta lo que se establece en la regulación específica sobre responsabilidad ampliada del productor (Reales decretos sectoriales⁵), de forma que se publicará información agregada pero no individualizada por productor, pues se podría estar vulnerando información que afecta a la competencia entre empresas.

⁵ Real Decreto 293/2018 sobre bolsas de plástico
Real Decreto 1619/2005 sobre Neumáticos fuera de uso (versión consolidada)
Real Decreto 1055/2022 sobre envases y residuos de envases
Real Decreto 1093/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros
Para más información consultar : <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/prevencion-y-gestion-residuos.html>

5. Propuesta: Análisis frecuentes de caracterización de la composición de los residuos. Realizar caracterizaciones frecuentes de la composición de las diferentes fracciones, en particular de la fracción resto.

Las caracterizaciones deben plantearse desde una fuente oficial, y con una metodología que asegure la representatividad estadística de las estimaciones de acuerdo con diferentes estratificaciones (por ejemplo, por comunidades autónomas), así como las correcciones que sean necesarias aplicar de forma consistente (por ejemplo, cálculo del peso seco de los envases sujetos a responsabilidad ampliada del productor). Dado que el dato de puesta en el mercado a partir de los datos del Registro y de los SCRAP que se debe contrastar solo se obtiene a escala estatal, procedería enmarcar esta acción en el ámbito del ministerio responsable en materia de residuos, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación oportunos con las comunidades autónomas.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que en la Encomienda de Gestión 23ECES001⁶ está previsto la realización de un plan de caracterización de residuos urbanos y tiene una duración de 12 meses. Por problemas con la subcontratación en el marco de la encomienda, el comienzo de los trabajos ha iniciado la ejecución del plan piloto en 2025, llevándose a cabo las caracterizaciones durante el año natural en curso, por lo que está previsto que finalice en diciembre de 2025.

Marco normativo y estratégico

Aspectos específicos a nivel nacional y autonómico

6. Propuesta: Obligación efectiva de la recogida separada de la fracción orgánica. Hacer efectiva la obligación de la recogida separada de la fracción orgánica.

La obligatoriedad de la recogida separada de la fracción orgánica introducida en la Ley 7/2022 es clave para mejorar los resultados globales, pero debe acompañarse de instrumentos regulatorios y económicos (por ejemplo, retorno económico positivo según la recogida separada como en el establecido en Cataluña con el "canon al vertido",

⁶ <https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/conveniosyencomiendas.htm>

subvenciones y ayudas), junto con instrumentos de información y concienciación, para garantizar su correcto despliegue.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que en 2021 se solicitó información a las CCAA sobre la implantación de la recogida separada de biorresiduos de cara a la remisión de la información establecida en la Directiva Marco de Residuos (Directiva 2008/98/CE).

En el marco de los estudios y cuestionarios indicados en la contestación a la propuesta 1, se contempla actualizar dicha información.

Se espera disponer de información a raíz del cuestionario lanzado el pasado mes de enero de 2025.

7. Propuesta: Coherencia entre obligaciones de pretratamiento y existencia de capacidad suficiente.

Acompañar el establecimiento de obligaciones pretratamiento de residuos con destino a vertedero con otras medidas que aseguren una capacidad suficiente de las instalaciones de tratamiento.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que en las transferencias a las CCAA en el marco del PRTR (C12.I3), efectuadas en 2021 y 2022, se ha incluido la posibilidad de financiar plantas de tratamiento de biorresiduos recogidos separadamente, así como de la mejora de la eficiencia de las plantas de Tratamiento mecánico-biológico (TMB), junto con otras actuaciones como es la implantación de nuevas recogidas separadas, incluidos puntos limpios, mejoras de plantas de clasificación, entre otras. Esas transferencias están siendo ejecutadas por las CCAA y EELL.

A finales de julio de 2024, se procedió a transferir a las CCAA 300 millones de euros procedentes del PRTR para actuaciones relativas a la mejora de la recogida separada y a su tratamiento, no incluyéndose en esta ocasión la posibilidad de actuaciones sobre plantas de TMB.

En consecuencia, el MITECO en el ámbito de sus competencias ha procedido a llevar a cabo las actuaciones que estaban en su mano para cumplir con dicha propuesta, queda

ahora analizar los efectos de las subvenciones y de adoptar medidas por parte de las CCAA y EELL para cumplir con las obligaciones de acuerdo con la distribución de competencias recogidas en el artículo 12 de la Ley 7/2022, sin perjuicio de las labores de coordinación y cooperación del MITECO.

Aspectos a nivel Local

8. Propuesta: Apoyo a las entidades locales en la redacción de programas y planes de prevención y gestión de residuos. *Establecer mecanismos que aseguren la coordinación entre las distintas Administraciones con el objetivo de garantizar una gestión eficiente, eficaz y que evite duplicidades en el desarrollo de las competencias, y que, a su vez asegure una mayor comunicación entre ellas y homogeneizar, en la medida de lo posible, los distintos procedimientos definidos.*

Es preciso el establecimiento de canales estables de comunicación e intercambio de información entre las diferentes Administraciones públicas implicadas en la gestión de residuos municipales.

La Comisión de Coordinación, cuya función principal es la cooperación y colaboración entre las Administraciones, podría dar respuesta a estas necesidades.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que esta propuesta continúa en valoración.

Gobernanza

Gobernanza: Competencia y Estructura de mercado

9. Propuesta: Establecimiento de instrumentos económicos para promover unos precios de los materiales reciclados más competitivos. *Establecer impuestos a los materiales vírgenes u otros instrumentos económicos para promover unos precios de los materiales reciclados más competitivos.*

Según el informe, resultaría efectivo implementar instrumentos económicos como los impuestos a los materiales vírgenes para ayudar a promover unos precios de los materiales reciclados más competitivos en relación con la materia prima virgen, lo que permitiría la consolidación de los mercados de materiales reciclados. También podrían

considerarse otros instrumentos económicos como los de apoyo financiero o la inclusión de criterios sostenibles en la compra pública.

Respuesta: Propuesta en proceso.

Este tipo de medidas son estudiadas y valoradas conjuntamente por el MINHAC y MITECO.

Ambos ministerios señalan que se considera que para el caso del plástico la medida está implementada (ver descripción a continuación). Para el resto de materiales, por el momento no se está barajando aplicar un enfoque similar.

La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, en sus artículos 67 a 83 regula el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables, configurándolo como “un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre la utilización, en el territorio de aplicación del impuesto, de envases no reutilizables que contengan plástico, tanto si se presentan vacíos, como si se presentan conteniendo, protegiendo, manipulando, distribuyendo y presentando mercancías”.

Por su parte, la base imponible queda configurada exclusivamente por el plástico no reciclado que incorpore el envase. En concreto, el artículo 77.1 de la Ley 7/2022 establece que: “1. La base imponible estará constituida por la cantidad de plástico no reciclado, expresada en kilogramos, contenida en los productos que forman parte del ámbito objetivo del impuesto.”.

Por tanto, mediante el Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables se promueve la utilización de plástico reciclado.

Responsabilidad Ampliada del Productor

10. Propuesta: Ampliación de los flujos de residuos sometidos a responsabilidad ampliada del productor y definición de criterios mínimos de ecomodulación. Ampliar los flujos de residuos sometidos a responsabilidad ampliada del productor (RAP), especialmente a aquellos flujos cuya gestión tiene un coste económico elevado y que además presentan poca reciclabilidad. Además, es recomendable definir unos criterios mínimos a cumplir en materia de ecomodulación.

Actualmente la obligación de RAP está circunscrita tan solo a aquellos flujos de residuos que establece la normativa europea (aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE),

pilas y acumuladores, vehículos al final de su vida útil, envases y residuos de envases, neumáticos fuera de uso y aceites industriales usados). Teniendo en cuenta el elevado coste de gestión de determinados residuos y la escasa reciclabilidad actual de algunos materiales, se considera necesario ampliar la obligación de RAP a otros flujos como por ejemplo residuos textil, textil sanitario, mobiliario o colchones, entre otros. La Ley 7/2022 ya incorpora la obligación de desarrollo reglamentario de RAP para textiles, muebles y enseres en un periodo de tres años a partir de la entrada en vigor.

Es recomendable definir unos criterios mínimos a cumplir en materia de ecomodulación para los diferentes esquemas de RAP existentes o de nueva implantación. En este sentido, la Ley 7/2022 define que la contribución financiera abonada por el productor debe estar modulada para cada producto o grupo de productos similares, sobre todo teniendo en cuenta su durabilidad, que se puedan reparar, reutilizar y reciclar, y la presencia de sustancias peligrosas, adoptando un enfoque basado en el ciclo de vida.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que el artículo 37 de la Ley 7/2022, prevé que mediante Real Decreto pueda aplicarse la responsabilidad ampliada del productor. Este instrumento se aplica ya a algunos flujos de residuos, pero han de adaptarse al nuevo marco regulatorio del título IV. En la actualidad se ha procedido a adaptar el flujo de envases mediante el Real Decreto 1055/2022 y está en tramitación⁷ un nuevo RD de neumáticos fuera de uso.

Así mismo el artículo 60 y la Disposición Final 7 de la Ley 7/2022 prevén su aplicación de forma novedosa para otros residuos (textiles, muebles, tabaco, etc). A este respecto, se señala que en octubre de 2024 se aprobó el Real Decreto 1093/2024, de 22 de octubre, por el que se regula la gestión de los residuos de los productos del tabaco con filtros y de los filtros comercializados para utilizarse con productos del tabaco que contengan plástico y que sean de un solo uso, y se han iniciado las fases previas de consulta⁸ para el desarrollo de este instrumento en otros productos: toallitas húmedas que contienen plástico y globos, residuos textiles y artes de pesca.

⁷ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica/pp-residuos2023-prd-neumaticos-fuera-uso-y-gestion-ambiental-residuos.html>

⁸ Apartado de residuos dentro de Calidad y Evaluación Ambiental:
<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/participacion-publica.html>

11. Propuesta: Mejora de la información y capacidad técnica de las Administraciones públicas en las negociaciones con los SCRAP. Incrementar la capacidad técnica y la disposición de información de las Administraciones competentes para afrontar en igualdad de condiciones la negociación de los convenios con los SCRAP.

Para poder disponer de mejor información se deberían analizar los costes reales de gestión de los distintos flujos de materiales sometidos a RAP y facilitar esta información a las entidades locales. Por ejemplo, se podría establecer un grupo de trabajo dentro de la Comisión de Coordinación para fomentar el intercambio de conocimiento en este ámbito entre las distintas comunidades autónomas y entidades locales.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que en los grupos de trabajo de la Comisión de coordinación están trabajando coordinadamente todas las administraciones para la negociación de un convenio que puedan aplicar las CCAA y EELL. Así se ha hecho en el flujo de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) a comienzos de 2023 y se está trabajando con este enfoque en el grupo de trabajo de envases y residuos de envases, donde se ha remitido un primer borrador de convenio en marzo de 2024, otra versión el 22 de noviembre de 2024 y la última de fecha 4 de marzo de 2025.

Debe señalarse que es en los grupos de trabajo de la Comisión de coordinación donde se abordan las cuestiones más importantes en cada momento para trabajar lo más coordinadamente posible entre todas las administraciones. Entre los trabajos mencionados y en desarrollo⁹ que se encuentran actualmente en proceso de implementación, cabe destacar los acuerdos alcanzados que se publican en la web¹⁰.

⁹ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos.html>

¹⁰ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/comision-coordinacion.html>

12. Propuesta: Supervisión y control por parte de la Administración Pública de la actividad de los SCRAP. Mejorar la supervisión y control por parte de la Administración de la actividad de los SCRAP para asegurar que dan cumplimiento a todas las obligaciones que tienen definidas a nivel normativo.

La Ley 7/2022 ya incorporó mejoras con la finalidad de reforzar y asegurar el control de los SCRAP, pero es necesario asegurar que, desde la Administración tanto autonómica como estatal, se llevan a cabo las obligaciones que tienen definidas para realizar este control.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 7/2022, en los grupos de trabajo de la Comisión de coordinación se está trabajando coordinadamente todas las administraciones para llevar a cabo un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de los sistemas de RAP.

En el ámbito de los vehículos al final de su vida útil y de RAEE se vienen analizando anualmente la situación del cumplimiento de las obligaciones de los SRAP. Si bien se destaca que de acuerdo con la distribución de competencias regulada en el artículo 12 de la Ley 7/2022, son las CCAA las autoridades competentes para iniciar los correspondientes procedimientos sancionadores en caso de que procedan.

Instrumentos económicos, fiscales y de financiación

13. Propuesta: Guía metodológica para la elaboración de informes económicos para el establecimiento de tasas. Los ministerios competentes en gestión de residuos y en hacienda pública deberían redactar una guía metodológica para la elaboración de los informes económicos sobre los que deben sustentarse los acuerdos de establecimiento de tasas para financiar los servicios de gestión de los residuos, de acuerdo con el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y con la Ley 7/2022 de residuos. Esta guía facilitaría a los entes locales la determinación de los costes asociados a la gestión de residuos de una manera técnicamente validada.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MINHAC indica que con la finalidad de facilitar a las entidades locales la implantación y aplicación de la tasa o, su alternativa, la prestación patrimonial de carácter público no tributaria, por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos sólidos urbanos, cuyo establecimiento con carácter obligatorio antes del 10 de abril de 2025 se dispone por el artículo 11.3 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, se constituyó el 8 de marzo de 2024, a petición de la FEMP, el Grupo de Trabajo sobre la tasa de residuos, integrado por representantes del MINHAC (Secretaría General de Financiación Autonómica y Local y Dirección General de Tributos), del MITECO (Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental) y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Tras la sesión que tuvo lugar en la citada fecha, se celebraron cuatro reuniones más, siendo la última el 7 de mayo de 2024.

Como resultado de los trabajos realizados por el grupo se ha consensuado un documento denominado “Cuestiones relevantes en relación con el establecimiento y la gestión de la tasa local de residuos sólidos urbanos” que pretende ser una guía que facilite a las entidades locales la regulación, gestión y aplicación de la tasa o la prestación patrimonial de carácter público no tributario (en adelante Tasa/PPPNT) por el servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos.

Así mismo, se trata de dar respuesta a las distintas dudas surgidas en relación con la regulación y aplicación de esta Tasa/PPPNT, en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación, la obligatoriedad de que de forma paulatina se fije su importe teniendo en cuenta sistemas de pago por generación; que dicho importe se aproxime, en la medida de lo posible, a la cobertura de los costes del servicio; la posibilidad de establecer determinados beneficios fiscales y los elementos que deben tenerse en cuenta en su regulación; la determinación de los costes netos del servicio que deben incluirse para la fijación del importe de la Tasa/PPPNT; la posibilidad de utilizar el procedimiento de apremio para el caso de que se trate de una prestación patrimonial de carácter público no tributario (en adelante, PPPNT); el devengo y la exigibilidad de la Tasa/PPPNT; el sistema de notificación de la tasa; y la posibilidad de su establecimiento por entidades locales que sean de carácter supramunicipal y prestadoras de todas o algunas de las fases del servicio.

Se copia enlace con nota de prensa de la FEMP y acceso al documento:

<https://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-hacienda-y-el-MITECO-responden-las-dudas-que-plantea-la-aplicacion-de>

14. Propuesta: Orientación de la inversión hacia el cumplimiento de la jerarquía de residuos. *Orientar la inversión hacia el cumplimiento de la jerarquía de residuos, dando más peso a los niveles prioritarios (prevención y reutilización).*

Es necesario redirigir la inversión hacia el cumplimiento de la jerarquía de residuos, ya que actualmente donde menos recursos se invierte, en materia de gestión de residuos municipales, es en la prevención.

Respuesta: Propuesta Implementada

El MITECO indica que en lo que respecta a las inversiones que en gestión de residuos municipales en el Marco del PRTR, asociadas a la C12.I3, se ha aplicado dicho principio de jerarquía que se ha tenido en cuenta en los fondos distribuidos a las CCAA en 2021¹¹, 2022 y 2024 y se seguirá teniendo en cuenta en los que puedan distribuirse, orientando las inversiones hacia la recogida separada, preparación para la reutilización y el reciclado.

Se incluye enlace a la web donde están publicados los Acuerdos de conferencia sectorial mencionados:

<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/acuerdos-conferencia-sectorial.html>

Por lo anterior el MITECO indica que la medida se puede considerar implementada.

Sistemas técnicos de recogida y tratamiento

15. Propuesta: Promoción del sistema de recogida puerta a puerta. *Promover activamente el modelo de recogida puerta a puerta (PaP).*

La promoción de este modelo de recogida podría vincularse a distintos instrumentos:

¹¹ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/report_certificadoacuerdo3residuoscsma14-4-21_tcm30-525645.pdf

Subvenciones dirigidas a entidades locales para el despliegue de la recogida separada estableciendo en los criterios de valoración de las solicitudes una puntuación adicional para municipios con PaP.

A nivel de plantas de tratamiento, especialmente en el caso de la fracción orgánica, se podrían establecer tarifas que discriminen en función del nivel de impropios. Incluso se podrían definir reglamentos de entrada a planta en los que se limite el porcentaje máximo admitido de impropios.

Los municipios de más de 5.000 habitantes deben elaborar planes de gestión de residuos conforme a los planes definidos a nivel autonómico, de manera que las comunidades autónomas podrían incorporar en su planificación la obligación de implantar el PaP (o modelo “más eficiente” enumerado en la Ley 7/2022) en todos o en determinados municipios.

Este sistema hasta el momento ha sido poco implementado en municipios españoles que presentan una elevada densidad urbana, cosa que sí se ha llevado a cabo en otros países de Europa (Bruselas, Viena, Berlín, París, Maastricht, Milán o Lisboa, son ejemplos que han puesto en marcha recogida PaP en todo o en parte de la ciudad). A pesar de ello, se trata de un sistema potencialmente implantable en cualquier tipología de municipio, ya que se dispone de diversas herramientas para adaptarlo a las características urbanas del municipio: contenedores comunitarios abiertos (por ejemplo, para el papel) o buzones comunitarios cerrados (por ejemplo, para la fracción orgánica), postes, colgadores o armarios cerrados para ubicar los contenedores individuales en el caso de edificios multivivienda, etc.

Respuesta: Propuesta rechazada

El MITECO indicaba en su respuesta de 2024 que esta medida se podría tener en cuenta en la próxima distribución de fondos PRTR a las CCAA para mejorar la gestión de residuos.

No obstante, finalmente los fondos repartidos en el Acuerdo de Conferencia sectorial de 2024 no han promovido exclusivamente este modelo, y se puede considerar que sí se ha considerado como actividad subvencionable en las territorializaciones que han tenido lugar en 2021, 2022 y 2024, si bien la decisión última de su implantación ha quedado en manos de la entidad local.

Por lo anterior, de acuerdo con la metodología de categorización del seguimiento de recomendaciones, se clasifica la propuesta como "rechazada".

La distribución de responsabilidades depende del actual sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución, las leyes, los estatutos de las comunidades autónomas y la legislación local y, por tanto, se trata de competencias propias de cada administración que no deberían superponerse o coincidir.

En esta materia la normativa española establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto. La competencia de las EELL en la materia recogida en la propuesta de la AIReF se regula conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 7/2022, de 8 de abril de residuos y suelos contaminados para una economía circular. De este modo, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación por parte de la administración central.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias de coordinación o impulso, realice propuestas en el marco de los acuerdos de Conferencia Sectorial de Medio Ambiente para el reparto y transferencia de futuros créditos a las CCAA o EELL en materia de residuos, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de la gestión pública.

16. Propuesta: Elaboración de una guía técnica de gestión de los puntos limpios.

Desarrollar una guía técnica que oriente a las entidades locales en el funcionamiento de los puntos limpios, que contribuya a una mayor aplicación de los sistemas más eficientes y facilite una mayor homogeneidad territorial en el funcionamiento.

El Ministerio competente en materia de residuos podría aprobar una guía técnica que oriente a las entidades locales a la hora de regular el funcionamiento de sus puntos limpios.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que esta propuesta está en valoración.

Instrumentos informativos y de concienciación

17. Propuesta: Diseño de campañas de concienciación con enfoque estratégico. *Las campañas de concienciación ciudadana deberían estar pensadas con un enfoque más estratégico para llegar a afectar el comportamiento ciudadano. Hacen falta diseños y métodos innovadores. La vinculación con aspectos económicos es clave para llegar a crear este efecto.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITECO indica que ya se dispone de material gráfico de sensibilización sobre cierto contenido de la Ley 7/2022 y RD 1055/2022 que está disponible en la web¹².

Se está valorando la posibilidad de llevar a cabo una campaña en 2025, si bien por razones de plazos y de presupuesto necesario su implementación no está garantizada.

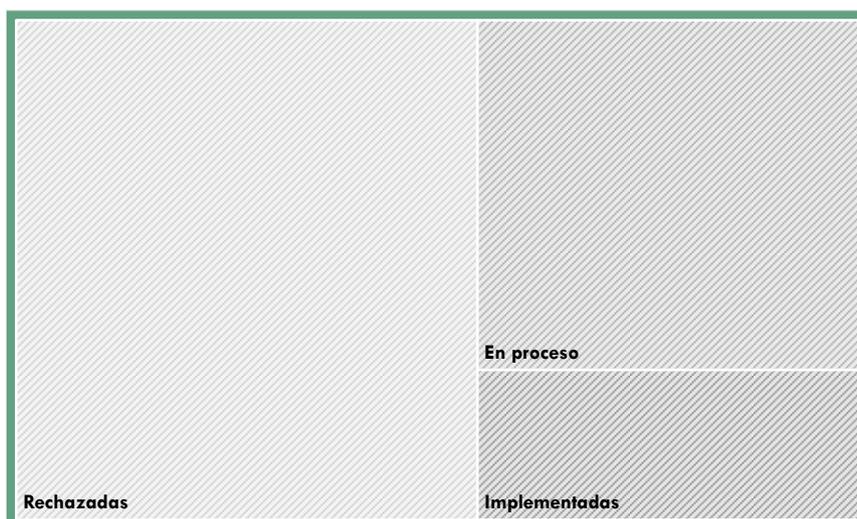
¹² <https://www.MITECO.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/sensibilizacion-participacion.html>

IV.IX. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024-2025

El resultado del seguimiento en 2025 del *spending review* relativo a la **Gestión de Residuos Urbanos**, se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.IX.II.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.X. Fase III: Estudio Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española

El *spending review* sobre los **Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española** forma parte de la Fase III del I Ciclo de *Spending Reviews* 2018-2021. Su Plan de Acción fue publicado el 14 de octubre de 2021¹.

Este estudio es la primera parte de los dos encargados por el Gobierno a la AIReF sobre instrumentos financieros del sector público para apoyar a sectores productivos. El segundo estudio, que en el momento de la publicación de este informe de seguimiento se encuentra en elaboración, se denomina “Instrumentos financieros de apoyo a la pyme reforzados por el PRTR” y forma parte de la Fase I del II Ciclo de *Spending Reviews* 2022-2026².

Los resultados de los trabajos llevados a cabo por la AIReF se presentaron en un informe³, en julio de 2023.

IV.X.I. Ámbito del *spending review*

Este estudio de la fase III del *Spending Review* 2018-2021 analiza los Instrumentos financieros (en adelante IIFF) del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española, herramientas de intervención que cumplen con dos funciones: servir de instrumento contracíclico en momentos de restricciones del crédito y resolver fallos de mercado de naturaleza estructural, relacionados por lo general con problemas de información asimétrica.

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2022/03/SR/Plan_Accion_SR_FaseIII.pdf

² <https://www.airef.es/es/evaluaciones-spending-review-2022-2026/>

³ <https://www.airef.es/es/estudios/estudio-instrumentos-financieros-del-sector-publico-para-el-apoyo-a-sectores-productivos-de-la-economia-espanola/>

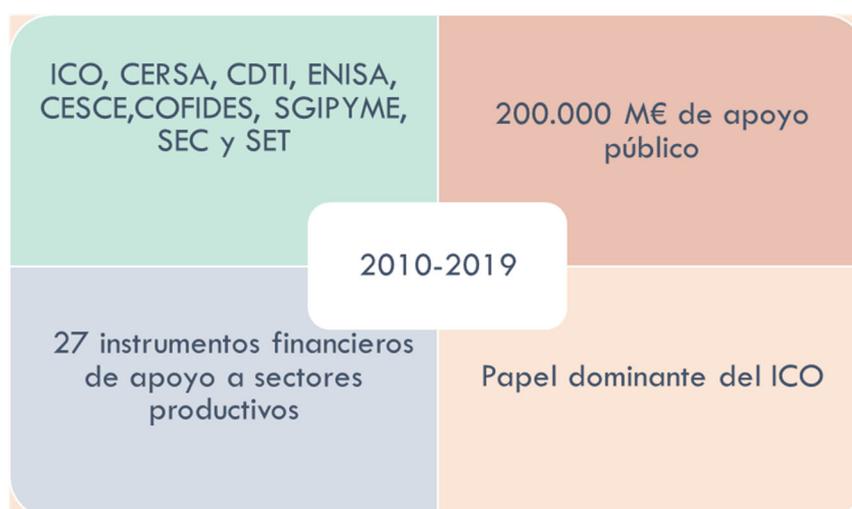
En esta ocasión, el objetivo ha sido evaluar la pertinencia, coherencia y desempeño de operaciones financieras impulsadas por el sector público que sirven de instrumento contracíclico o mitigan fallos de mercado de naturaleza estructural vinculados a problemas de información.

El ámbito de la evaluación alcanza los siguientes elementos:

- Se han evaluado instrumentos financieros gestionados por 9 agentes: ICO, CERSA, CDTI, ENISA, CESCE, COFIDES, SGIPYME, SEC y SET
- Se han evaluado instrumentos financieros que han movilizado más de 200.000 M€ de apoyo público en el período 2010-2019 (casi 15.000 M€ en el año 2019)
- 27 instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos (excluyendo internacionalización)
- Papel dominante del ICO tanto en número de instrumentos gestionados (11) como en volumen de financiación concedida en apoyo a sectores productivos (préstamos)

Gráfico IV.X.I.

Ámbito de la evaluación



La metodología aplicada ha utilizado dos tipos de análisis:

Análisis cualitativo: Análisis documental, entrevistas estructuradas a agentes gestores y stakeholders, y encuestas a potenciales empresas beneficiarias, entidades financieras y agentes regionales. La información es remitida por las agencias gestoras (memorias de actividad, regulación aplicable, normativa interna, guías operativas, etc).

Análisis cuantitativo: Estadísticas descriptivas de la información recibida por los agentes y de fuentes públicas, y análisis causal contrafactual cuando la disponibilidad de información lo ha permitido.

El estudio recoge 17 recomendaciones de la AReF dirigidas a los ministerios de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), Transformación Digital y Función Pública (MITDFP), Economía, Comercio y Empresa (MINECO), Hacienda (MINHAC), y Ministerio de Industria y Turismo (MINTUR).

IV.X. II. Resumen del contenido del *spending review*

Los instrumentos financieros públicos son herramientas de intervención que cumplen con dos funciones: servir de instrumento contracíclico en momentos de restricciones del crédito y resolver fallos de mercado de naturaleza estructural, relacionados por lo general con problemas de información asimétrica.

El estudio se desarrolla en torno a dos bloques de análisis. El primero abarca el conjunto de **instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos**, distinguiendo las actuaciones de apoyo transversal de aquellas más específicas dirigidas a sectores concretos (turismo o industria) o a objetivos de política (digitalización, innovación e internacionalización). El segundo bloque se ocupa exclusivamente de los **instrumentos financieros dirigidos a apoyar la internacionalización de las empresas**.

I. BLOQUE I: Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos

I.1. Caracterización del modelo

En este apartado la AIReF realiza un análisis en el que se presentan los siguientes aspectos:

- i. La **identificación de instrumentos financieros a nivel central: el encaje de la intervención agregada en el ciclo económico y financiero**, donde se muestran las tipologías de agentes, el rol de los diferentes agentes y tipologías de empresas,
- ii. El **modelo de ventanilla múltiple y la especialización por agente** donde se muestran las dificultades de acceso a la oferta de financiación pública en España y el Portal financiero como canal de transmisión de los instrumentos financieros
- iii. **Identificación de instrumentos financieros a nivel autonómico**, donde se muestra la distribución de IFF por CCAA y tipología, el rol de las CCAA financiando al tejido empresarial y el número de IFF por CCAA y tipo de agente gestor.

La AIReF en relación a la descripción general del modelo destaca la falta de visibilidad de la oferta de instrumentos, y en particular se refiere a los siguientes **hallazgos**:

España cuenta con un modelo de ventanilla múltiple que dificulta la visibilidad del conjunto de instrumentos y limita el alcance de la intervención.

Asimismo, el estudio señala que las empresas españolas muestran un escaso conocimiento de los instrumentos disponibles. El 83 por ciento de las empresas encuestadas en el marco de este estudio no conocen los instrumentos financieros analizados y solo cerca de un 4 por ciento los conocen y los han utilizado. Esta dificultad es particularmente patente en las pymes, dado que cuentan con pocos recursos humanos especializados.

Por último, la AIReF refleja en el estudio que en países de nuestro entorno existen portales que centralizan la información de distintos agentes e instrumentos.

I.II. Evaluación de los instrumentos financieros públicos reembolsables de apoyo a sectores productivos

Este bloque abarca el conjunto de instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos, distinguiendo las actuaciones de apoyo transversal de aquellas más específicas dirigidas a sectores concretos (turismo e industria) o a objetivos de política (digitalización, innovación e internacionalización). Se trata de determinar si existe un marco estratégico de apoyo público a la financiación de las empresas, identificar las instituciones y los instrumentos financieros del sector público nacional y autonómico, analizar su justificación teórica (pertinencia), su planificación estratégica y coherencia interna, la cuantificación y caracterización de su volumen de actividad y, por último, la coherencia del conjunto del sistema.

Actualmente existe un entramado complejo de 6 agentes gestionando 27 instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos (excluyendo internacionalización).

- Existe un peso dominante del ICO tanto en número de instrumentos gestionados (11) como en volumen de financiación concedida en apoyo a sectores productivos:
 - En el período 2010-19 concedió financiación para el apoyo a sectores productivos por importe de 124.000 M€ en 1,5 millones de operaciones (84 por ciento de la financiación total concedida). Incluyendo el apoyo a la internacionalización concedió 144.000 M€ (70 por ciento del total).
 - En el momento de mayores necesidades de liquidez (2010-2012) inyectó en la economía algo más de 67.000 M€.
- Su principal instrumento es la línea de mediación, que consiste en el fondeo a entidades financieras para la concesión de financiación a empresas. El riesgo de crédito lo asume la entidad financiera (a excepción de la línea ICO Liquidez).
 - Permite una gran capilaridad al utilizar la red comercial de las entidades financieras.

- Ha permitido reducir el coste de la financiación a las empresas (acumulación en torno a un tipo de interés).
- El modelo de mediación plantea un trade-off entre eficiencia y control:
 - Eficiencia: Mayor llegada a la empresa con unos medios propios limitados.
 - Control: La decisión sobre la concesión de la financiación reside en última instancia en la entidad financiera, por lo que una mayor aversión al riesgo en fases bajistas limita su alcance.

La evaluación ha comprendido un análisis de pertinencia, de la planificación estratégica y análisis de coherencia interna, y un análisis de ejecución y resultados de cada uno de los siguientes elementos:

- 1. Instrumentos financieros de apoyo transversal al tejido empresarial**
- 2. Instrumentos financieros de apoyo al sector turismo**
- 3. Instrumentos financieros de apoyo al sector industria**
- 4. Instrumentos financieros de apoyo al ámbito de la innovación y digitalización industrial y otros sectores**
- 5. Instrumentos financieros de apoyo al ámbito de la internacionalización**
- 6. Evaluación del modelo conjunto de intervención**

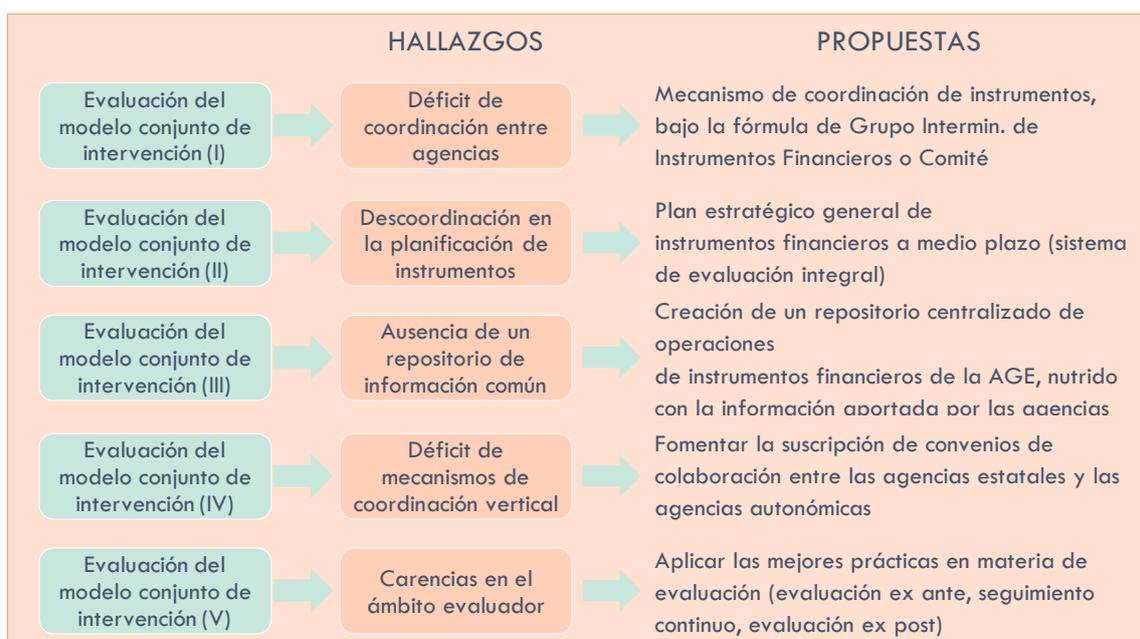
A continuación, el gráfico IV.X.II muestra los principales hallazgos y propuestas de la AIReF en el presente Bloque I.

Gráfico IV.X.II. Principales hallazgos y propuestas del Bloque I

Evaluación de instrumentos financieros reembolsables de apoyo a los sectores productivos



Evaluación del modelo conjunto de intervención



El estudio describe que el sistema de apoyo financiero español es un modelo de ventanilla múltiple en el que varias agencias ofrecen distintos instrumentos. Este modelo, que potencialmente ofrece ventajas de especialización, adolece de fallos de coordinación. Para resolver esta debilidad se propone un refuerzo de la coordinación mediante la creación de un grupo de trabajo que promueva la complementariedad entre los distintos instrumentos, la elaboración de una planificación estratégica agregada del conjunto del sistema, así como la creación de un repositorio común de información.

El estudio también señala que el actual modelo lastra la divulgación y comunicación del conjunto de instrumentos de apoyo oficial, por lo que propone un refuerzo de la visibilidad del sistema con la creación de un portal informativo del conjunto de la oferta de instrumentos que facilite su identificación, de manera semejante a otros países.

En un plano sectorial, se detectan problemas de solapamiento entre algunos instrumentos de turismo y de industria con instrumentos de apoyo financiero transversal e instrumentos de apoyo a la digitalización e innovación. Asimismo, se identifican problemas tanto en la gestión de estos instrumentos como en la coordinación con las Administraciones territoriales. Se propone una racionalización del esquema de instrumentos existente en estos sectores, así como la creación de mecanismos de coordinación formales con las comunidades autónomas.

En el sector de apoyo a la innovación y digitalización, en el que se ha identificado un elevado grado de especialización sectorial, se detecta una desconexión del apoyo financiero a lo largo de las distintas fases del ciclo de vida de la empresa, que tiene su origen en la naturaleza multiagencia del sistema. Se propone la creación de mecanismos específicos que permitan cubrir esta carencia y mejoren la trazabilidad de las empresas innovadoras apoyadas en las fases iniciales.

II. BLOQUE II: Instrumentos financieros para la internacionalización

El segundo bloque se ocupa exclusivamente de los instrumentos financieros dirigidos a apoyar la internacionalización de las empresas, sobre los que se completa el análisis realizado en el primer bloque con una caracterización detallada de su actividad desde una perspectiva comparada con otros países de nuestro entorno, un estudio de los

procedimientos y normativas de los instrumentos y un análisis de la eficacia de sus actuaciones.

Este bloque responde al encargo del Gobierno de prestar un especial énfasis en esta evaluación a los procedimientos, normativa y eficacia de los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización. El análisis llevado a cabo en el primer bloque pone de manifiesto que el ámbito del apoyo financiero a la internacionalización tiene unas características singulares que lo separan de los demás instrumentos. En este caso existe una única Secretaría de Estado responsable de la definición de la política comercial y, en particular, de la coordinación de los distintos instrumentos de apoyo financiero.

Este bloque se estructura en tres secciones:

- i. La primera sección trata de caracterizar y comprender las distintas **posibilidades de organizar el sistema de apoyo financiero oficial** a la internacionalización atendiendo a la evidencia que emana de los países de nuestro entorno.
- ii. La segunda sección analiza los **procedimientos y normativa aplicables** a los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización en España, para ubicar el esquema de apoyo oficial español en este espectro.
- iii. Por último, la tercera sección **analiza los distintos resultados del sistema de apoyo financiero oficial español** para la internacionalización mediante un análisis descriptivo y de eficacia.

En el ámbito de la internacionalización, existe un sistema que cuenta con distintos agentes que ofrecen un conjunto diversificado de instrumentos dirigidos a las distintas necesidades que puedan tener las empresas en su proceso de apertura al exterior. En este ámbito la AIReF señala que existe una buena planificación estratégica por la concentración de gestores bajo un mismo órgano directivo (a excepción del Instituto de Crédito Oficial, ICO).

La AIReF en sus conclusiones indica que se detecta una infrarrepresentación entre las empresas beneficiarias de aquellas de menor tamaño o de empresas sin experiencia exportadora. Además, el estudio evidencia que en un modelo multiagente y

especializado, pero estratégicamente coherente, existen algunas áreas de mejora en el ámbito de la coordinación, especialmente en la fijación de objetivos claros, medibles y realistas.

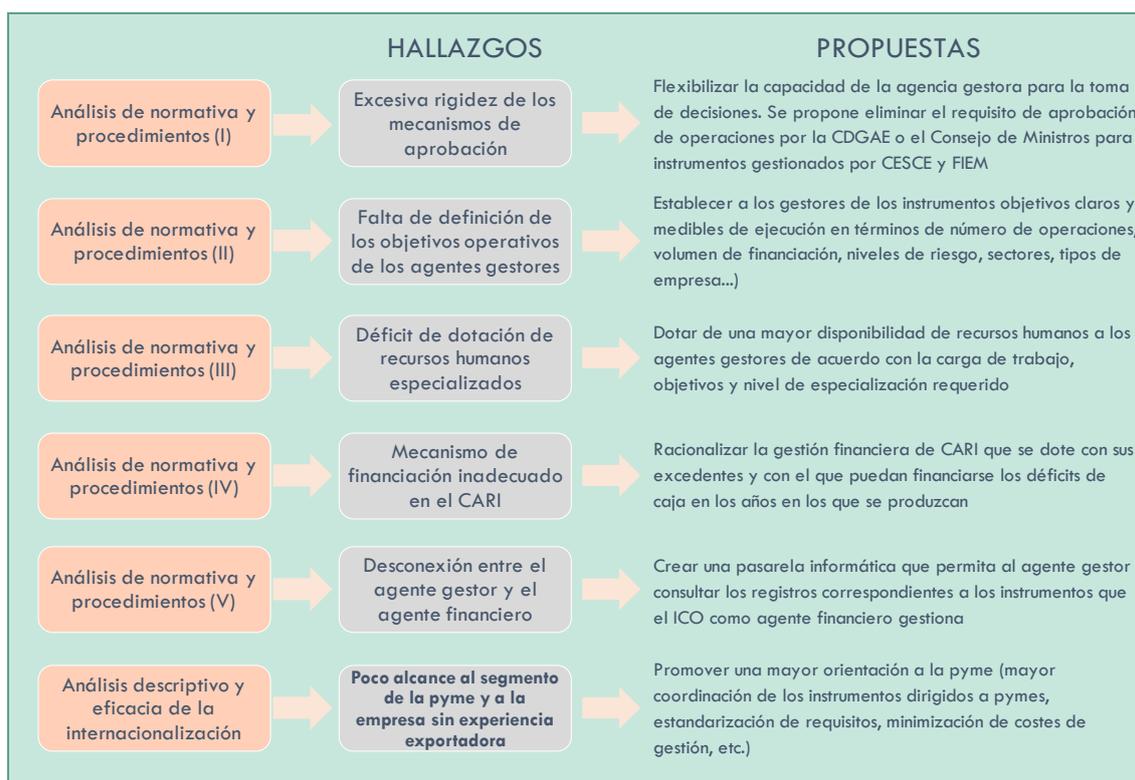
Con carácter general, la AIReF indica que se detecta un déficit de recursos humanos especializados en materia de instrumentos financieros en las distintas Administraciones analizadas. En el caso del ICO esta limitación de recursos se suple a través del sistema de intermediación bancaria, que permite movilizar un importante volumen de recursos financieros con la capilaridad de la red de entidades financieras, si bien ello conlleva una limitación en el control y discrecionalidad en la utilización de los fondos públicos.

Por último, la AIReF identifica un déficit generalizado de práctica evaluadora que se manifiesta tanto en la carencia de evaluaciones ex ante que permitan identificar fallos de mercado y la pertinencia de los instrumentos creados, la falta de definición de indicadores que faciliten el seguimiento continuo de los resultados por parte de los centros gestores, así como evaluaciones ex post de agentes externos independientes.

A continuación, el gráfico IV.X.III muestra los principales hallazgos y propuestas de la AIReF en el Bloque II.

Gráfico IV.X.III. Principales hallazgos y propuestas del Bloque II

Instrumentos financieros para la internacionalización



IV.X.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a los Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española recogía 17 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2024, 1 propuesta fue rechazada, por lo que a continuación se presentan las 16 propuestas cuyas respuestas en 2024 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2025. Junto a las mismas se acompañan las respuestas de MINECO, MINTUR, MICIU, MITDFP y MINHAC, en cumplimiento del principio de *cumplir o explicar*.

Para una mayor sistematización de las propuestas y respuestas, se ordenan de acuerdo con la estructura presentada en el *spending review*, que distingue entre dos bloques claramente diferenciados: **Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos** e **Instrumentos financieros para la internacionalización**:

I BLOQUE I: Instrumentos financieros de apoyo a los sectores productivos

I.I. Descripción general del modelo

1. **Propuesta: Creación de un portal financiero:** Crear un portal financiero para facilitar la difusión de los instrumentos financieros que actúe como ventanilla única de formación, asesoramiento y gestión para las empresas beneficiarias potenciales.

Este portal financiero único permitirá incrementar la visibilidad del conjunto de la oferta de instrumentos financieros, que actualmente se presenta diseminada en diversas plataformas y webs. El portal ejercería de punto focal de información y facilitaría su acceso a las empresas españolas, en particular a las pymes y empresas en las primeras fases de su ciclo de vida, que suelen tener menos herramientas o conocimientos para identificar qué alternativa se ajusta mejor a sus necesidades.

Debe tratarse de un portal integrador que englobe todos los instrumentos financieros, independientemente del ámbito al que se dirijan. La combinación con herramientas de autodiagnóstico previo se ha mostrado útil en otros casos para guiar a las empresas hacia los instrumentos que les resulten más interesantes.

Un portal de este tipo puede suponer asimismo una plataforma para proporcionar formación y asesoramiento a las empresas potencialmente usuarias de los instrumentos. Cabe contemplar distintas posibilidades, desde un repositorio de datos o informes que proporcionen a la empresa información útil y la asista en la obtención de competencias financieras, o incluso, aprovechando las oportunidades que ofrece la digitalización de la información, un aula virtual en la que acceder a pequeños cursos formativos de gestión de solicitudes, promoción de convocatorias, publicidad de nuevos instrumentos y sus manuales o guías de uso, para mejorar las competencias fiscales y financieras necesarias para el desarrollo de una idea de negocio. En última instancia, el punto de acceso puede llegar a ser una auténtica ventanilla única que permita la tramitación de las solicitudes de instrumentos, al menos en sus primeros pasos. La centralización en un único punto de información, a la vez que refuerza la visibilidad de la oferta de instrumentos, debe contribuir a mejorar su coherencia.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MINTUR señala que la propuesta está implementada. Si bien, inicialmente se consideraba desde la Secretaría de Estado de Industria que este Portal debería ser "único" para toda la Administración General del Estado, ante la necesidad de poner en marcha esta herramienta debido a la dificultad de coordinar a distintas administraciones y organismos, se ha tomado la decisión de poner en marcha un portal propio denominado "Ventanilla Única Industrial", en el que no sólo se incluye información propia de los instrumentos de apoyo del Ministerio de Industria y Turismo, sino que también se incluye información de otros mecanismos de apoyo para la industria. Este portal está bajo gestión del Ministerio de Industria y Turismo y depende de la Subdirección General para el Impulso de Proyectos Industriales, creada por el Real Decreto 409/2024, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Industria y Turismo que tiene como función, entre otras, fomentar la inversión y el crecimiento de las empresas industriales, como instrumentos de mejora de la competitividad industrial, a través de un servicio de información y de apoyo a la financiación.

El portal ya se encuentra accesible en la dirección <https://ventanillaunicaindustrial.mintur.gob.es/es-es/Paginas/index.aspx>

I.II. Evaluación de los instrumentos financieros públicos reembolsables de apoyo a sectores productivos

I.II.I. Industria

2. Propuesta: Reconsideración del modelo de gestión de los programas Industria Conectada 4.0 e I+D+i de la DGIPYME: Reconsiderar la gestión directa de los programas Industria Conectada 4.0 (IC4) y el programa I+D+i (IDI) por parte de la DGIPYME y plantear un modelo de intermediación y gestión financiera con agentes especializados en esta materia.

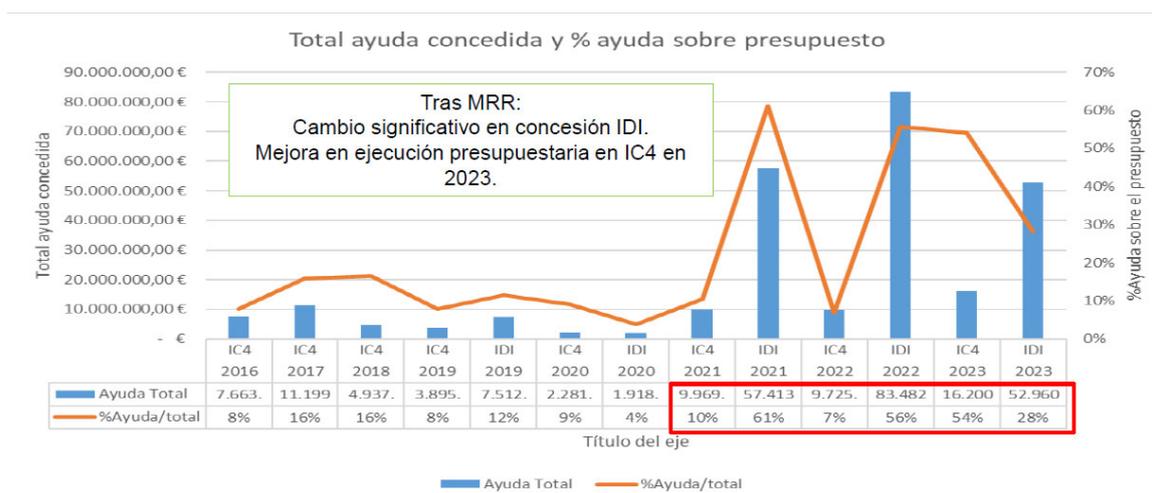
Estos instrumentos tienen una estructura similar a los productos de apoyo financiero a la digitalización e innovación que gestiona CDTI, en la medida que son préstamos combinados con subvenciones, enfocados a ámbitos similares, como son la promoción de la digitalización y la innovación. No obstante, tanto IC4 como IDI tienen un nivel de actividad muy residual y cuentan con una estructura de gestión que no puede aprovechar las economías de escala.

La gestión por parte de un agente especializado y con experiencia en la materia debería contribuir a una más adecuada gestión de los instrumentos, para llegar de manera más eficaz a los potenciales demandantes y realizar una más adecuada gestión del riesgo.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MINTUR indica que habiéndose constatado un cambio en el nivel de actividad de IDI e IC4 en los años 2022 y 2023, la Secretaría de Estado de Industria realizó un estudio con el fin de proponer un nuevo diseño al programa de incentivos, de forma que se unificaran ambos programas en un único instrumento de ayudas de apoyo a la industria manufacturera, entendiéndose que el apoyo a la inversión en activos productivos sigue siendo un instrumento con entidad propia para los sectores que no tienen una política sectorial (p. ej. PERTE) asociada, tal como evidencian los contactos con distintas asociaciones empresariales.

En la siguiente figura, extractada del citado estudio, se pone de manifiesto el efecto descrito en los años posteriores a 2021:



Este nuevo instrumento, que actualmente se encuentra en fase de borrador, permitiría aprovechar los remanentes procedentes de las devoluciones que se están produciendo en otros programas, contribuyendo al cumplimiento de los hitos y objetivos CID (especialmente al O-185), dando respuesta a una necesidad manifestada por la industria. Se utilizará para ello un diseño basado en la concurrencia no competitiva habilitada por el RD36/2020 en la anualidad 2025, dando lugar en el futuro a un programa en concurrencia competitiva con vocación anual. A fecha actual ya se ha elaborado un primer borrador preliminar del instrumento.

Respecto al establecimiento de un mecanismo de asesoramiento, se considera que el MINTUR ya cuenta con dos programas que puede responder a este objetivo:

Portal IPYME y Plataformapyme. Los portales IPYME⁴ y Plataformapyme⁵, gestionados por el Ministerio de Industria y Turismo, son una plataforma diseñada para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (pymes) en España, facilitando su desarrollo, competitividad e innovación. Su objetivo principal es proporcionar información,

⁴ <https://ipyme.org/es-es/Paginas/default.aspx>

⁵ <https://plataformapyme.es/es-es/Paginas/default.aspx>

recursos y herramientas útiles que permitan a los emprendedores y empresarios optimizar la gestión de sus negocios, acceder a financiación y beneficiarse de incentivos públicos y privados.

Principales Características y Servicios

Estos portales ofrecen un amplio abanico de información y recursos que cubren todas las etapas del ciclo empresarial, desde la creación de una empresa hasta su consolidación y crecimiento. Entre sus principales servicios destacan:

- **Guías y manuales:** Documentos detallados sobre la normativa vigente, obligaciones fiscales, digitalización empresarial, internacionalización y otros aspectos clave para la gestión eficaz de una empresa.
- **Estadísticas nacionales e internacionales:** Estadísticas accesibles de manera interactiva para el usuario pudiéndose filtrar la información por tamaño de empresa, sector de actividad, forma jurídica, etc. La información proviene de fuentes oficiales como son el Ministerio de Trabajo y Economía Social, el Instituto Nacional de Estadística (INE) o Eurostat entre otros.
- **Instrumentos de financiación:** Información sobre distintas opciones de financiación disponibles para las pymes, incluyendo líneas de crédito, subvenciones a fondo perdido, préstamos bonificados y capital de riesgo.
- **Entidades y organismos:** Información sobre los distintos actores de la Administración involucrados en la política de pyme nacional e internacional (EOI, ENISA, CERSA, la Comisión Europea...).
- **Asesoramiento y formación:** Recursos de apoyo para mejorar la formación empresarial, incluyendo programas de capacitación, webinars y asesoramiento personalizado en temas clave para la gestión de una empresa.
- **Herramientas digitales:** Aplicaciones y calculadoras que ayudan a la toma de decisiones empresariales, tales como simuladores financieros, evaluadores de rentabilidad y plantillas para la elaboración de planes de negocio, herramientas de autodiagnóstico en temas de sostenibilidad, digitalización o salud financiera, etc.

Buscador de Ayudas e Incentivos

Uno de los servicios más valiosos que se ofrecen en estos portales es el **Buscador de Ayudas e Incentivos**, una herramienta diseñada para facilitar a las empresas el acceso a subvenciones, ayudas y beneficios fiscales en los ámbitos nacional, autonómico y local. Este buscador permite realizar consultas filtrando según diversos criterios, tales como:

- Tipo de beneficiario: Empresas, emprendedores, autónomos, cooperativas, asociaciones y otros agentes económicos.
- Sector de actividad: Industria, tecnología, comercio, turismo, energía, entre otros.
- Tipo de ayuda: Subvenciones a fondo perdido, préstamos bonificados, incentivos fiscales, bonificaciones a la Seguridad Social, entre otros.
- Ubicación geográfica: Posibilidad de filtrar ayudas según la comunidad autónoma o provincia donde opera la empresa.

El Buscador de Ayudas e Incentivos permite a las pymes y emprendedores identificar de manera rápida y eficaz las oportunidades de financiación disponibles tanto a nivel nacional, regional y local que se ajustan más a su perfil y operativa de negocio.

1.II.II. Innovación y Digitalización

3. Propuesta: Adecuación de la oferta de apoyo financiero mediante aportaciones de capital: Adecuar la oferta de apoyo financiero mediante aportaciones de capital por el sector público a empresas a la escalera de financiación sobre la que se estructura su evolución en la etapa del ciclo de vida, para lo que se requiere la coordinación entre los agentes implicados (ICO Axis, CDTI-Innvierte y SEPIDES).

Se propone hacer seguimiento de las empresas en las que los fondos en los que se invierte toman participaciones directas e indirectas, para tener una trazabilidad de las empresas que han recibido apoyo financiero oficial y el resultado de la intervención. Esto no solo redundará en una mayor transparencia y visibilidad de los efectos del apoyo público, sino que permitirá adaptarlo a las distintas etapas por las que atraviesan las empresas en su ciclo vital.

Esta adaptación de la oferta de apoyo financiero requiere de la creación de estructuras de coordinación horizontal y vertical entre los distintos promotores públicos de inversiones de capital. También debe servir para presentar la oferta existente de apoyo en este ámbito de forma clara a las empresas.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MICIU señala que ya está implementada la sistematización de la comunicación con los organismos mencionados (ICO Axis, SEPIDES), a través de todos los canales disponibles, reforzando la presencia institucional en espacios de encuentro (por ejemplo, eventos y jornadas). Conviene destacar que la coordinación se realiza de manera informal. Además, se prevé implementar en el periodo 2024-2025 la introducción de medidas internas para la mejora de la recogida, almacenamiento y gestión de información procedente del programa CDTI-Invierte, integrando los datos en la base corporativa de CDTI. La introducción de las citadas medidas internas aún se encuentra en proceso, por lo que el MICIU propone mantener la situación “en proceso”.

Por su parte, MINECO manifiesta que la propuesta se encuentra en proceso. Ha sido uno de los puntos valorados y recogidos en la adenda al Plan Estratégico del ICO. Tal y como recoge el Plan Fiscal 2025-2028 del Gobierno de España (pag. 40): https://portal.mineco.gob.es/es-es/economia-y-empresa/Economia/InformesMacro/Documents/Informes%20de%20prevision%20y%20programacion/Plan_fiscal_y_estructural_de_medio_plazo_2025_2028.pdf

Existe cierto consenso respecto de que la PYME con alto grado de endeudamiento encuentra dificultades para obtener capital (minoritario) y fortalecer su estructura financiera, de forma que el crecimiento de las compañías queda irremediabilmente vinculado a la generación de beneficios no distribuidos. Dotar de capital a compañías con potencial de crecimiento, pero con restricciones de acceso a la financiación, contribuiría a elevar la productividad de nuestra economía, favoreciendo la internacionalización del tejido productivo.

El ICO orienta su actividad a cubrir estos “fallos de mercado” que pueden lastrar el crecimiento de las empresas. Para ello, el ICO desarrollará productos tanto de

financiación vía deuda como vía capital. Ya se ha creado una DG de Pymes y Midcaps dentro de la estructura del ICO y se están comenzando a desplegar las actuaciones necesarias para avanzar en su desarrollo, tales como la digitalización en los procesos.

Por último, el Ministerio de Hacienda señala que SEPIDES cuenta, desde junio de 2024 en pleno funcionamiento, con una plataforma web⁶ que se utiliza como ventanilla única, con el fin de sistematizar y evaluar las solicitudes y sus posibilidades de financiación teniendo en cuenta los distintos instrumentos de financiación propios, gestionados por SEPIDES, puestos a disposición de las empresas.

4. Propuesta: Adaptación del mecanismo de financiación de ENISA: Adaptar el mecanismo de financiación de ENISA con el objetivo de aislar su actividad de la incidencia del ciclo presupuestario. Para ello, cabe contemplar un modelo basado en un fondo sin personalidad jurídica propia.

Con esta medida se pretende corregir el modelo de relación Estado–ENISA, que condiciona actualmente la actividad de los instrumentos gestionados por este agente al depender su alcance de los recursos presupuestados en los Presupuestos Generales del Estado y del momento de su aprobación y desembolso final. Cabe considerar la configuración de un fondo que se financie con recursos propios autogenerados.

Respuesta: Propuesta implementada.

La tutela de la entidad ENISA corresponde al Ministerio de Industria y Turismo. Este Ministerio destaca que, para cumplir la adenda al componente 3 del PRTR (en cuyo anexo 8 se encuentran recogidas las características de la creación del FONDO FEPYME), realizó una propuesta para la creación del FONDO FEPYME para incluir en la LPGE para 2024. La no aprobación de los presupuestos obliga a llevar una propuesta a la LPGE 2025 consistente en la creación de un Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) con previsión de que lo gestione ENISA. En todo caso, se señala que, de acuerdo con su criterio, el funcionamiento de la empresa ha sido y está siendo razonable con la actual situación jurídica y presupuestaria.

⁶ Financiación Empresarial – Sepides E.P.E.: <https://sepides.es/financiacion-empresarial-sepides/>

La disposición adicional novena del Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el marco del Plan de respuesta inmediata, reconstrucción y relanzamiento frente a los daños causados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA) en diferentes municipios entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024, ha creado el Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) F.C.P.J., fondo carente de personalidad jurídica, adscrito al Ministerio de Industria y Turismo a través de la Secretaría de Estado de Industria.

El objetivo, de conformidad con lo establecido en la Inversión 12 del Componente 13 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, es prestar apoyo financiero, a través de la concesión de préstamos participativos, directamente al sector privado, así como a entidades del sector público dedicadas a actividades similares, a pymes viables e innovadoras tanto en su fase de creación como de crecimiento; así como a pymes que quieran impulsar proyectos de emprendimiento innovador en el ámbito de las Tecnologías del Lenguaje y el Procesamiento de Lenguaje Natural.

Con la creación del Fondo de Emprendimiento y de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) F.C.P.J., se cumple con la propuesta de desvincular la financiación del instrumento del MINTUR al ciclo presupuestario.

Asimismo, ENISA suscribe Convenios con otros departamentos ministeriales para dotar anualmente líneas de financiación adicionales.

Cada departamento ministerial podrá decidir continuar la tramitación de Convenios o dotar a ENISA de presupuesto a través del instrumento que consideren más adecuado.

5. Propuesta: Puesta en marcha del grupo de trabajo de instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización: Poner en marcha el grupo de trabajo de instrumentos financieros en el ámbito de la ayuda oficial a la internacionalización, en el marco de las propuestas de coordinación interministerial, tal y como recoge la Estrategia de Internacionalización de la Empresa Española 2017-2027, en el que se pueda reforzar una planificación estratégica común.

Si bien existe cierta coordinación a nivel informal, la creación de este grupo ofrecerá un foro institucionalizado en el que poder coordinar todas las iniciativas del

sistema de apoyo público a la internacionalización de la empresa española. Ello deberá permitir estrechar la coordinación con el ICO (en particular en lo que concierne a la actividad de mediación y a la que desempeña por cuenta propia), único actor en el ámbito de la financiación de la internacionalización no adscrito a la Secretaría de Estado de Comercio (SEC), ente responsable de la coordinación en este ámbito. En particular, la coordinación con el ICO adquiere especial relevancia cuando se observa que es este organismo el que realiza un mayor número de operaciones de apoyo financiero, en particular en el ámbito de las PYMES, a través de las líneas de mediación.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La Secretaría de Estado de Comercio y, en particular, la DG de Comercio Internacional e Inversiones (COMINVER) sigue valorando cómo implementar este grupo de trabajo, especialmente teniendo en cuenta la reciente incorporación de los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización en el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. A estos efectos, se va a crear un grupo de trabajo informal entre los gestores de instrumentos financieros para la internacionalización de la Secretaría de Estado de Comercio (DGCOMINVER, CESCE, COFIDES), para estrechar la coordinación entre los mismos, que sirva como germen para la implementación de un grupo de trabajo abierto a ICO y a otros instrumentos financieros del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

De forma complementaria a la creación del grupo de trabajo por parte de la Secretaría de Estado de Comercio, por parte del ICO se ha creado una Dirección General de Financiación Corporativa Internacional, para impulsar la cooperación con la Secretaría de Estado de Comercio en el ámbito de los instrumentos financieros de promoción de la internacionalización del tejido productivo. En concreto, la nueva DG se encargará de la gestión de los dos Fondos del Estado fundamentales en esta área -FONPRODE y FIEM-, se responsabilizará de la línea ICO canal internacional y propondrá operaciones directas de inversión en proyectos de financiación especializada desarrollados por empresas españolas en el extranjero.

I.III. Evaluación del modelo conjunto de intervención

6. **Propuesta:** Creación de un mecanismo de coordinación de instrumentos financieros:

Poner en marcha un mecanismo de coordinación de instrumentos financieros, bajo la fórmula de grupo interministerial de instrumentos financieros o comité, que promueva la complementariedad entre instrumentos.

La creación de un comité o grupo interministerial de instrumentos financieros permitirá a la administración española dotarse de un órgano que asuma la valoración estratégica de la oferta de apoyo público actual en su conjunto y promueva la colaboración y la racionalización de los instrumentos financieros, y realice valoraciones sobre la puesta en marcha de nuevas iniciativas a la luz de las evaluaciones ex ante preceptivas elaboradas desde cada agente o departamento promotor.

Este comité o grupo interministerial deberá ser responsable, entre otros, de dotar de un mapeo actualizado de instrumentos, que facilite a oferentes y demandantes conocer la oferta integral actualizada de instrumentos financieros, llevar a cabo un proceso de valoración centralizado donde se contraste la adecuación de los nuevos instrumentos financieros conforme a la oferta actual, maximizar las sinergias del modelo a nivel vertical (Administración General del Estado - comunidades autónomas) y horizontal (inter-agentes de la Administración General del Estado), así como evitar solapamientos o problemas de invasión competencial.

Este órgano podría incorporar entre sus funciones el análisis de información (estadísticas) que proporcione elementos de discusión de forma continuada sobre las tendencias de la demanda de instrumentos financieros. Asimismo, cabe incorporar procesos de coordinación externa con agentes privados, que promuevan la colaboración público – privada, advirtiendo de problemas en el acceso a financiación o la existencia de nuevas necesidades.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La DG COMINVER indica que está valorando cómo implementar este mecanismo de coordinación. Para ello, quiere desarrollar primero el grupo de trabajo de instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización, que tendría una membresía más limitada, para trasladar las lecciones aprendidas al grupo de trabajo más amplio de instrumentos financieros. Todo ello sin perjuicio de que la DGCOMINVER esté desarrollando contactos

informales con otros gestores de instrumentos financieros (CDTI, SEPIDES, etc.) en relación con el apoyo de proyectos de internacionalización concretos o de empresas españolas internacionalizadas específicas.

7. Propuesta: *Elaboración de un plan estratégico general de instrumentos financieros a medio plazo:* Elaborar un plan estratégico general de instrumentos financieros a medio plazo, que incorpore un sistema de evaluación integral, tanto de los objetivos generales y específicos del plan, como de cada uno de los instrumentos que se integren en él, como herramienta clave para la coordinación de toda la oferta de instrumentos financieros vigente.

La adopción de un plan estratégico de instrumentos a medio plazo permitirá contar con una visión global de los instrumentos financieros disponibles con un impacto positivo en los siguientes términos:

- Mejor alineación y encaje de los instrumentos financieros con los objetivos de política general y sectorial, señalizando en qué medida los objetivos propuestos son atendidos por la oferta vigente, si hay ámbitos no cubiertos o si existen distintos instrumentos dirigidos a un mismo objetivo.
- Mejor conocimiento por parte de todos los agentes del mapa de instrumentos financieros que facilitará un planteamiento más adecuado de nuevas iniciativas y resultará clave para propiciar complementariedades y evitar solapamientos.
- Mejor identificación de los agentes gestores responsables más apropiados para la gestión de cada instrumento.
- Dotación de una herramienta necesaria para promover la práctica evaluadora del sistema de apoyo financiero, asegurando asimismo que todos los instrumentos cuentan con una definición de objetivos específicos evaluables, definidos con criterios homogéneos y con un sistema de indicadores asociados a los diferentes objetivos.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La propuesta está en fase de valoración en estos momentos.

En particular, este plan estratégico se va a desarrollar en el marco del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española que está preparando la Secretaría de Estado de Comercio, cuyas líneas maestras todavía no se pueden compartir, y que se presentará en los próximos meses para aprobación del Consejo de Ministros.

8. Propuesta: Creación de un repositorio centralizado de operaciones de instrumentos financieros: Crear un repositorio centralizado de operaciones de instrumentos financieros de la Administración General del Estado, nutrido con la información aportada por las agencias gestoras.

La creación de una base de datos nacional de operaciones financieras reembolsables de España permitirá:

- Identificar la oferta conjunta a disposición de las empresas y entidades.
- Analizar la coherencia de la oferta de los distintos agentes, sus posibles solapamientos o puntos ciegos del sistema.
- Conocer la tipología de beneficiarios existente.
- Observar el grado de repetición que mantienen los beneficiarios y la utilidad que tienen para cada empresa en función de su ciclo de vida o situación financiera.
- Valorar la información del riesgo directo (préstamos e inversiones de capital) e indirecto (avales, garantías y seguros de crédito) que cada entidad promotora mantiene con los beneficiarios y cuantificar el volumen de riesgo asumido por la Administración General del Estado en estas operaciones en su conjunto.
- Realizar evaluaciones sobre eficacia, grado de cobertura, eficiencia e impacto del sistema en su conjunto.

En este sentido, la base de datos construida por la AIReF para la elaboración de esta evaluación, que combina todas las operaciones de los agentes financieros entre 2010 y 2019 con la información de características y resultados de las empresas de la Central de Balances, podría constituir un punto de partida para el desarrollo de este repositorio (ver sección 1.4 sobre el detalle de las variables incluidas en esta base de datos).

Respuesta: Propuesta en proceso.

La propuesta está en fase de valoración en estos momentos.

Para ello, se está desarrollando una prueba piloto con los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio (seguro de crédito por cuenta del Estado; FIEX-FONPYME, FIEM, CARI), para la creación de un sistema analítico centralizado (Data Warehouse) alojado en el entorno tecnológico de MINECO, en el que recogerían los datos sobre las operaciones (en estudio, aprobadas, formalizadas, desembolsadas con capital vivo y reembolsadas) de los distintos instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización, datos que se actualizarían de forma diaria y automática, y serían accesibles por los distintos gestores. Para ello, se está haciendo un mapeo de los datos disponibles en las distintas instituciones implicadas (MINECO, CESCE, COFIDES, ICO) en relación con estos instrumentos. Se espera completar este mapeo en 2025. Posteriormente, MINECO propondrá y desarrollará un diseño de sistema analítico, aunque todavía no se dispone de un calendario de implementación, pues dependerá del resultado del ejercicio de mapeo. Una vez que se complete y ponga en marcha este sistema analítico centralizado, se abrirá el mismo para la incorporación de otros instrumentos financieros e instituciones.

9. Propuesta: *Suscripción de convenios de colaboración entre agencias estatales y autonómicas:* Fomentar la suscripción de convenios de colaboración entre las agencias estatales y las agencias autonómicas para optimizar la coordinación entre ambas, tomando como referencia buenas prácticas ya existentes en la actualidad.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La propuesta está en fase de valoración en estos momentos.

En particular, la definición de los mecanismos de evaluación durante todo el ciclo de vida de los instrumentos financieros se va a desarrollar en el marco del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española que está preparando la Secretaría de Estado de Comercio, al que se ha hecho referencia en un punto anterior.

10. Propuesta: Introducción de las mejores prácticas en materia de evaluación durante todo el ciclo de vida del instrumento financiero: Regular la exigencia del establecimiento de las mejores prácticas en materia de evaluación durante todo el ciclo de vida del instrumento financiero que cuente con una evaluación ex ante que permita identificar fallos de mercado y la pertinencia de los instrumentos creados, un seguimiento continuo de los resultados intermedios por parte de cada centro gestor mediante el uso de indicadores y evaluaciones independientes ex post por parte de agentes externos.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La propuesta está en fase de valoración en estos momentos.

La adenda al plan estratégico del ICO incorpora como una de las mejoras en Gobernanza promover la evaluación ex ante y ex post de los productos o iniciativas de ICO.

Para maximizar la eficacia de las actuaciones, se propone mejorar y formalizar los mecanismos de evaluación ex ante y ex post siguiendo las buenas prácticas desarrolladas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Comisión Europea. Estas evaluaciones ayudan a garantizar que las iniciativas cumplan con sus objetivos de manera eficaz y eficiente, tomando en cuenta sus repercusiones económicas, sociales y medioambientales.

En el contexto de la evaluación ex ante, se pretenden prever los efectos y posibles impactos de una intervención antes de su implementación, permitiendo ajustar los objetivos y medios e identificando a la población objetivo a la que se deben dirigir los productos. Por otro lado, la evaluación ex post se centra en medir los resultados alcanzados en relación con los objetivos iniciales, utilizando indicadores de desempeño (KPIs) establecidos, para evaluar la eficacia y el impacto a largo plazo conforme a los objetivos identificados previamente.

Estas evaluaciones permiten tomar decisiones informadas y mejorar la transparencia y eficacia de las políticas públicas.

II BLOQUE II: Instrumentos financieros para la internacionalización

II.1. Análisis de normativa y procedimientos

11. Propuesta: Eliminación del requisito de aprobación de operaciones por CDGAE o el Consejo de Ministros para operaciones de CESCE y FIEM: Flexibilizar la capacidad de las agencias gestoras para la toma de decisiones manteniendo su especialización. Se propone eliminar el requisito de aprobación de operaciones por CDGAE o el Consejo de Ministros para instrumentos gestionados por CESCE y FIEM. En particular, las operaciones en países HIPC deberían aprobarse en un nivel de decisión inferior a partir de unos criterios fijados anualmente por CDGAE.

No se constata en la comparativa internacional ningún caso en el que las operaciones deban ser aprobadas a nivel de consejo de ministros. No parece suficientemente justificados los motivos para elevar a esa jerarquía la aprobación de operaciones, en particular operaciones en países HIPC, que no son necesariamente cuantiosas. Ese requisito condiciona el número de operaciones que puedan estudiarse y deja la decisión en un órgano que no dispone del conocimiento técnico necesario. Existen fórmulas alternativas que pueden ofrecer también un cierto control y que sin embargo no suponen una distorsión en el proceso de tramitación. En particular, cabe considerar la aprobación de unos criterios claros, en CDGAE, con arreglo a los cuales se pueda decidir la aprobación, en su caso, de operaciones por parte de un órgano interministerial de un nivel inferior al de consejo de ministros.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MINECO indica que se está valorando si resulta pertinente implementar esta medida.

En particular, la propuesta de concreción de esta medida se reflejará en el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española que está preparando la Secretaría de Estado de Comercio, al que se ha hecho referencia en puntos anteriores. En todo caso, esta medida exigiría una reforma legal que previsiblemente se implementaría en el marco de una reforma legal más amplia de los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización.

12. Propuesta: Fijación de objetivos de ejecución claros y medibles a los agentes gestores de los instrumentos: Establecer a los gestores de los instrumentos objetivos claros y medibles de ejecución en términos de número de operaciones, volumen de financiación, niveles de riesgo, sectores y tipos de empresa vinculados a los objetivos generales de la política de internacionalización, recogidos en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española y los planes de acción.

La concesión de un mayor nivel de autonomía a las agencias gestoras en la administración de los instrumentos de apoyo financiero debe ir acompañada del establecimiento de unas metas cuantificables, que permitan garantizar el alineamiento de la actividad de los instrumentos con los objetivos de política, de un modo que permita una correcta evaluación del desempeño de estos. Si bien el conjunto de actores está muy bien delimitado en la Ley de Emprendedores 14/2013 y en la Estrategia de Internacionalización de la Empresa Española, y el objeto de cada uno de ellos está bien acotado, se propone que los sucesivos planes de acción para la internacionalización de la empresa proporcionen una definición más clara, cuantificable y realista de los objetivos respectivos.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MINECO señala que se está valorando cómo implementar esta medida en el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española, que está preparando la Secretaría de Estado de Comercio, al que se ha hecho referencia en puntos anteriores. Asimismo, la fijación de objetivos a los agentes gestores de instrumentos financieros para la internacionalización (DGCOMINVER, CESCE, COFIDES, ICO) va a venir determinada por las conclusiones que se adopten en el marco del grupo de trabajo de instrumentos financieros para la internacionalización que se espera constituir en los próximos meses.

13. Propuesta: Dotación de una mayor disponibilidad de recursos humanos a los agentes gestores de instrumentos financieros en el ámbito de la internacionalización: Dotar de una mayor disponibilidad de recursos humanos a los agentes gestores de instrumentos

financieros en el ámbito de la internacionalización, que vaya en línea con los objetivos de la intervención y con el nivel de especialización requerido.

En la medida en que el sistema español ha optado decididamente por la especialización de sus agentes e instrumentos, es inevitable un cierto grado de rigidez en la gestión de sus recursos humanos (estructuras duplicadas entre agencias, estructuras y procedimientos administrativos distintos, y capital humano muy especializado difícilmente portable entre agentes).

El modelo de apoyo financiero a la internacionalización, basado en la especialización y caracterizado por la coexistencia de distintas agencias que administran los distintos tipos de soluciones financieras, requiere de dotar al sistema de un mayor volumen de recursos humanos especializados en los distintos ámbitos. Para poder asumir un mayor volumen de financiación concedida, ya sea para operaciones sofisticadas (por ejemplo, operaciones con garantías de project finance, participación en el capital, etc.) o para operaciones de pymes, el sistema español – en particular las agencias CESCE, COFIDES y el ICO- necesita disponer de un mayor volumen de recursos humanos especializados.

Respuesta: Propuesta en proceso.

MINECO indica que se está valorando cómo implementar esta medida, especialmente a través de planes estratégicos de CESCE e ICO que aumenten sus dotaciones de recursos humanos. Estas propuestas se verán en todo caso condicionadas por lo que se refleje en el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española que está preparando la Secretaría de Estado de Comercio, al que se ha hecho referencia en puntos anteriores, así como por las conclusiones que se adopten en el marco del grupo de trabajo de instrumentos financieros para la internacionalización que se espera constituir en los próximos meses.

14. Propuesta: Creación de un fondo para la gestión financiera del Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI): Racionalizar la gestión financiera del Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI), que se dote con sus excedentes y con el que puedan financiarse los déficits de caja en los años en los que se produzcan.

Se propone replicar la medida tomada en 2014 por la que se creó el Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización (FRRI), para resolver el mismo problema que sucedía con el seguro de crédito a la exportación.

Respuesta: Propuesta en proceso.

En el MINECO indican que desde la Secretaría de Estado de Comercio, la Secretaría de Estado de Economía y el ICO llevan varios años intentando resolver esta cuestión a través de cambios normativos en la Ley de PGE. La partida presupuestaria ampliable, dotada con 30.000 euros, establecida anualmente en los PGE es insuficiente en caso de pérdidas del instrumento, lo que hace necesario que, en caso de necesitarse, el MINHAC, a petición de la Secretaría de Estado de Comercio, autorice la ampliación de la partida por el importe necesario para mitigar las pérdidas. El ICO, durante todo el ejercicio, asume contra su caja las posibles pérdidas (derivadas de las liquidaciones semestrales de los CARIs contratados con los bancos: tipo fijo a pagar por el banco contra tipo variable a pagar por ICO) y, al final del año, requiere que si el resultado anual es negativo sea satisfecho. Todo ello, con el fin de no generar quebrantos en su caja. Así, para los ejercicios 2023 y 2024, como consecuencia de la subida de tipos de interés, los resultados han reflejado pérdidas de 38 y 78 millones de euros, respectivamente, y las estimaciones de ICO para el ejercicio 2025 son de unas pérdidas de 60 millones de euros. Todo ello sin tener en cuenta los costes de gestión ICO, que son de aproximadamente, 1-1,5 millones de euros anuales. En relación con las pérdidas de 2023, fue posible compensarlas con una ampliación del crédito, pero todavía no ha sido posible hacer esa ampliación y compensación para las pérdidas de 2024.

DG COMINVER ha preparado un borrador de anteproyecto de ley, que se tramitará a lo largo de 2025, que busca actualizar la normativa de funcionamiento y gestión del CARI, para permitir, entre otros, solventar el problema anterior. En particular, se plantea imputar las operaciones de cobertura de riesgos de tipo de interés del sistema CARI al Fondo de Reserva de los Riesgos de la Internacionalización, F.C.P.J. (FRRI), teniendo en cuenta que casi todas las operaciones de CARI cuentan con un seguro de crédito por cuenta del Estado. Esto permitirá hacer frente a los posibles saldos negativos de este instrumento y asegurar un mecanismo ágil y contracíclico, además de facilitar la

supervisión, seguimiento y rendición de cuentas del sistema. Para no causar un perjuicio a la sostenibilidad financiera del FRRI, se hará una dotación extraordinaria con cargo al Fondo para la Internacionalización de la Empresa F.C.P.J. (FIEM), de forma que se evite cualquier perjuicio al Tesoro público. Se realizó una consulta pública de esta reforma en junio de 2024⁷.

15. Propuesta: Creación de una pasarela informática que permita a la SEC tener acceso a los registros de FIEM y CARI: Crear una pasarela informática que permita a la Secretaría de Estado de Comercio, como agente gestor de los instrumentos FIEM y CARI, consultar los registros correspondientes a estos instrumentos administrados por el ICO, que actúa como agente financiero.

El agente gestor de un instrumento financiero debe poder tener acceso de primera mano a toda la información referida a la financiación concedida, con independencia de si la administración financiera se delega en un tercero. Es necesario establecer un sistema en el que la Secretaría de Estado de Comercio pueda acceder directamente a los datos referidos a operaciones FIEM y CARI. Asimismo, un cruce con la plataforma FIEM en el caso del instrumento FIEM sería deseable, de modo que la Secretaría de Estado de Comercio disponga de un repositorio amplio en el que se cruce la información financiera que administra el ICO, con la información recopilada por la propia Secretaría de Estado en la fase de estudio y tramitación de las operaciones.

En tanto que esta pasarela no esté disponible, se propone que ICO remita con la periodicidad suficiente ficheros con la información sobre las operaciones realizadas, que permitan al agente gestor responsable hacer un seguimiento directo.

Respuesta: Propuesta en proceso.

En MINECO se señala que toda mejora tecnológica es bienvenida, pero como siempre hay que analizar el coste/beneficio y la viabilidad técnica.

Se está trabajando desde hace años en mejoras de los sistemas de información de los Fondos del Estado gestionados por ICO y se han producido avances significativos en

⁷ Ver: [Anteproyecto de ley del sistema del convenio de ajuste recíproco de intereses](#)

la gestión contable y trazabilidad de las operaciones para facilitar la disponibilidad de toda la información a la Secretaría de Estado de Comercio. Estas mejoras también conllevan accesos a las bases de datos, la del MINECO, en la fase de originación de operaciones, ya está disponible para ICO, desde 2021 para FIEM y se ha lanzado en diciembre de 2024 para CARI. Está pendiente de implementar el acceso a la base de datos del ICO, en la fase de formalización y administración de los expedientes.

Adicionalmente, el ICO está trabajando para contratar e implementar una Plataforma TI que automatice de forma global la gestión de la operativa bancaria del ICO, con especial orientación a dotar de capacidad de gestión suficiente para poder absorber los volúmenes crecientes de operaciones financieras.

Esta plataforma contribuirá también a mejorar los procesos de consulta de los instrumentos gestionados por el ICO por parte de los Ministerios correspondientes, incluidos los que comercializa en colaboración con la Secretaría de Estado de Comercio.

Sin perjuicio de lo anterior, y mientras no se disponga de acceso completo que permita un uso fiable de las bases de datos de ICO, los gestores del FIEM han trasladado al ICO que, a día de hoy y desde su punto de vista, están conformes con la disponibilidad y agilidad del ICO a la hora de proporcionar la información solicitada.

Asimismo, ICO y la Secretaría de Estado de Comercio han implementado un sistema de intercambio periódico de información estandarizada a través de ficheros Excel, que permite a la Secretaría de Estado de Comercio disponer de forma periódica y tratar la información más relevante recogida en las bases de datos de ICO, tanto para FIEM como para CARI. Asimismo, se está realizando un ejercicio de acoplamiento de la base de datos FIEM de MINECO con la base de datos FIEM del ICO, lo que permitirá integrar la información de las operaciones en su fase de originación con los datos en la fase de formalización y administración.

Todo ello sin perjuicio del desarrollando de la prueba piloto con los instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización dependientes de la Secretaría de Estado de Comercio (seguro de crédito por cuenta del Estado; FIEX-FONPYME, FIEM, CARI), para la creación de un sistema analítico centralizado (Data Warehouse) alojado en el entorno tecnológico de MINECO, que se ha comentado en un punto anterior. Cuando se complete la prueba piloto, se lograrán los objetivos planteados en esta propuesta.

16. Propuesta: Fomento de una mayor orientación de los instrumentos hacia la PYME española: Promover una mayor orientación a la pyme entre los instrumentos existentes, propiciando una mayor coordinación de los instrumentos dirigidos a pymes, estandarizando requisitos, minimizando costes de gestión para la pyme y considerando la posibilidad de adaptar ciertos instrumentos que hoy en día solo usan grandes empresas para que puedan ser más accesibles a pymes (por ejemplo, CARI).

Las pymes suponen en España un 99,84 por ciento del total de las empresas y sin embargo se evidencia una participación reducida en los recursos que la Administración pone a disposición de las empresas en forma de apoyo financiero reembolsable para la internacionalización. Un sistema de apoyo multiagencia y altamente especializado debe ser capaz de prestar una atención especial a determinados segmentos del mercado que tengan especial relevancia. En España, el caso paradigmático es el de las pymes y en particular aquellas sin experiencia exportadora. Es preciso explorar todas las posibilidades para garantizar la puesta en marcha de instrumentos que ofrezcan una respuesta eficaz a los problemas de este segmento de empresas, facilitando el conocimiento de la oferta de instrumentos disponibles y adecuándola a la realidad de la pyme en sus procedimientos, requisitos y plazos. El modelo de gestión directa de las agencias no parece adecuado para alcanzar un volumen masivo de operaciones y el modelo de gestión mediada del ICO no ha sido capaz de replicar el éxito de las líneas de apoyo interno con la excepción de la línea ICO Exportadores en los años 2014-2016.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La Secretaría de Estado de Economía señala que sigue valorando cómo continuar avanzando en la implementación de esta medida. No obstante, en relación con el CARI, el mismo solo puede dar apoyo a entidades financieras en operaciones de crédito comprador de exportación. Y las entidades financieras solo estudian estas operaciones con importes a partir de 10 millones de euros o más, lo que de facto excluye a las PYMEs, como consecuencia de una decisión autónoma de operadores privados en la que el sector público puede influir poco.

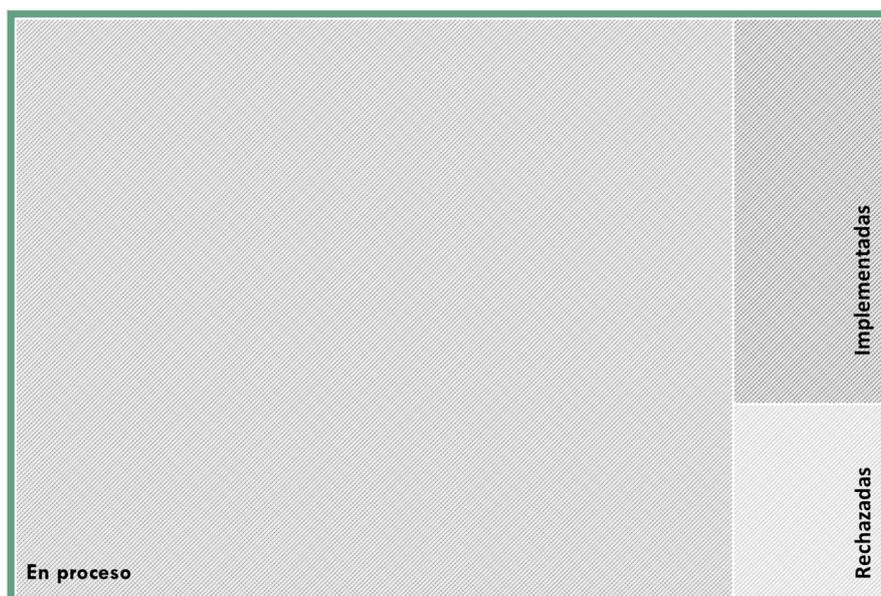
Por ello, se potencian otros instrumentos, como, por ejemplo, a través del incremento de la dotación presupuestaria de la Línea PYME Pequeños Proyectos de FIEM, la mejora del procedimiento interno de aprobación de las operaciones, así como el continuo trabajo para mejorar la plataforma online de acceso a la financiación FIEM. Así mismo, cabe destacar la reciente apuesta por parte de FIEM por aumentar su participación en proyectos con garantía de proyecto independientemente del importe de crédito, lo que beneficia directamente a las PYMES.

IV.X. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024-2025

El resultado del seguimiento 2024-2025, del *spending review* relativo a los **Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española** se refleja en el siguiente gráfico, que muestra el volumen de respuestas que han remitido los centros gestores en función de su categorización como implementadas, en proceso o rechazadas:

Gráfico IV.X.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



ANEXO:
LISTA DE ACRÓNIMOS

V. ANEXO

LISTA DE ACRÓNIMOS

AAPP:	Administraciones públicas
AEI:	Agencia Estatal de Investigación
AGE:	Administración General del Estado
AIReF:	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
BDNS:	Base de Datos Nacional de Subvenciones
CCAA:	Comunidades Autónomas
CCLL:	Corporaciones Locales
CEE:	Centro Especial de Empleo
CNMC:	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CRUE:	Conferencia de Rectores de las Universidades Española
CSIC:	Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas
DOMOS:	Documento de Orientación para Movilidad Sostenible
DORA:	Declaración de San Francisco
DGCBSF:	Dirección General de Cartera Básica de Salud y Farmacia
ECOFIN:	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
EDIM:	Espacio de Datos Integrados de Movilidad
EEAAE:	Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo
EPIF:	Estatuto del Personal Investigador predoctoral en Formación
FAIIP:	Fondo de Apoyo a la Inversión Industrial Productiva
FPI:	Formación del Personal Investigador

IGAE:	Intervención General de la Administración del Estado
INGESA:	Instituto Nacional de Gestión Sanitaria
IPEEM:	Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad
ISFAS:	Instituto Social de las Fuerzas Armadas
LGS:	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
LGURM:	Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios
LOU:	Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades
LSF:	Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario
MEFPD:	Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes
MICIU	Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
MINECO:	Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
MINHAC:	Ministerio de Hacienda
MISSM:	Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
MITDFP	Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
MITECO:	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MITES:	Ministerio de Trabajo y Economía Social
MITMS:	Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible
MINTUR	Ministerio de Industria y Turismo
MUFACE:	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
MUGEJU:	Mutualidad General Judicial
MUNPAL:	Mutualidad Nacional de Previsión de la Administración Local
ODS:	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAE:	Programa de Activación para el Empleo

PEICTI:	Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación
PEMAR:	Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020
PERTE:	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica
PES:	Planes Estratégicos de Subvenciones
PGE:	Presupuestos Generales del Estado
PIN:	Plan Integral del Política Industrial
POP:	Periodo de orientación posdoctoral
PPPNT:	Prestación Patrimonial de Carácter Público No Tributaria
PRTR:	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
PxG:	Sistema de Pago por Generación
RAEE:	Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
RAP:	Responsabilidad Ampliada del Productor
RCI:	Programa de Reindustrialización y Competitividad Industrial
RFIG:	Red Ferroviaria de Interés General
RGS:	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones
R&C:	Ramón y Cajal
SDDR:	Sistemas de Depósito, Devolución y Retorno
SCRAP:	Sistema colectivo de Responsabilidad Ampliada del Productor
SEPE:	Servicio Público de Empleo Estatal
SEPIDES:	Sociedad Estatal SEPI Desarrollo Empresarial, S.A., S.M.E.
SGOPIPS:	Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social
SICTI:	Sistema de Información sobre Ciencia, Tecnología e Innovación
SIIU:	Sistema Integrado de Información Universitaria
SNPSAP:	Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas
SNS:	Sistema Nacional de Salud
SOMMA:	Alianza de centros de excelencia Severo Ochoa y María de Maeztu
SPRE:	Sistema de precios de referencia externos
SPU:	Servicio Postal Universal

TGSS: Tesorería General de la Seguridad Social

TMB: Tratamiento mecánico-biológico

UE: Unión Europea



**Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia**



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

CENTRO DE
PUBLICACIONES