

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

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

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

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) 2024



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 | 7 |
| II. INTRODUCCIÓN Y MARCO CONCEPTUAL | 21 |
| III. METODOLOGÍA Y ALCANCE..... | 37 |
| IV. SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES: Principio de cumplir o explicar | 53 |
| FASE I: | |
| IV.I Proyecto de evaluación 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones..... | 57 |
| IV.I.I. <i>Ámbito del spending review</i> | 57 |
| IV.I. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 60 |
| IV.I.III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 72 |
| IV.I. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 86 |
| IV.II Proyecto de evaluación 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica | 87 |
| IV.II.I. <i>Ámbito del spending review</i> | 87 |
| IV.II. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 88 |
| IV.II. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 98 |
| IV.II. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 102 |
| IV.III Proyecto de evaluación 3: Políticas activas de empleo | 103 |
| IV.III. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 103 |
| IV.III. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 104 |
| IV.III. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 114 |
| IV.III. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 121 |
| IV.IV Proyecto de evaluación 4: Becas de educación universitaria | 122 |
| IV.IV. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 123 |
| IV.IV. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 123 |
| IV.IV. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 138 |
| IV.IV. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 147 |

| | | |
|-----------------|---|------------|
| IV.V | Proyecto de evaluación 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i | 148 |
| | IV.V. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 148 |
| | IV.V. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 150 |
| | IV.V. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 166 |
| | IV.V. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 168 |
| IV.VI | Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos y la prestación del Servicio Postal Universal | 169 |
| | IV.VII. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 169 |
| | IV.VII. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 171 |
| | IV.VII. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> ... | 178 |
| | IV.VII. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 182 |
| FASE II: | | |
| IV.VII | Proyecto de evaluación 1: Beneficios fiscales..... | 183 |
| | IV.VII. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 183 |
| | IV.VII. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 185 |
| | IV.VII. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> ... | 196 |
| | IV.VII. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 200 |
| IV.VIII | Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS: farmacia e Inversión en bienes de equipos | 201 |
| | IV.VIII.I. <i>Ámbito del spending review</i> | 201 |
| | IV.VIII. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 204 |
| | IV.VIII. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> .. | 219 |
| | IV.VIII. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 220 |
| IV.IX | Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación | 221 |
| | IV.IX. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 221 |
| | IV.IX. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 223 |
| | IV.IX. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 235 |
| | IV.IX. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 238 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| IV.X | Proyecto de evaluación 4: Infraestructuras de transporte | 239 |
| | IV.X. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 239 |
| | IV.X. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 241 |
| | IV.X. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 254 |
| | IV.X. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024</i> | 266 |
| FASE III: | | |
| IV.XI | Proyecto de evaluación 1: Gestión de los Resíduos Municipales | 267 |
| | IV.XI. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 267 |
| | IV.XI. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 269 |
| | IV.XI. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> | 293 |
| | IV.XI. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024</i> | 331 |
| IV.XII | Proyecto de evaluación 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo a sectores productivos de la economía española..... | 332 |
| | IV.XII. I. <i>Ámbito del spending review</i> | 332 |
| | IV.XII. II. <i>Resumen del contenido del spending review</i> | 334 |
| | IV.XII. III. <i>Seguimiento de las recomendaciones: Principio de cumplir o explicar</i> ... | 342 |
| | IV.XII. IV. <i>Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024</i> | 358 |
| | ANEXO DE ACRÓNIMOS..... | 359 |

I. RESUMEN EJECUTIVO 2024

I. RESUMEN EJECUTIVO

Se presenta el tercer informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (*Spending Reviews*). La elaboración del informe de seguimiento se incorporó como compromiso del Gobierno, al contemplar en el **componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (PRTR) tres reformas dirigidas a mejorar la calidad del gasto público. En particular, la primera de estas reformas, bajo el título de **Proceso de revisión y evaluación del gasto público**, supone un impulso del proceso de revisión reforzando, por una parte, la transparencia y comunicación y, por otra, incorporando en el proceso de toma de decisiones de gasto los resultados obtenidos de los *spending reviews* llevados a cabo por la AIReF. De acuerdo con el **Hito 401** de dicha reforma, los informes de seguimiento recogen la información suministrada por los centros destinatarios de las recomendaciones y propuestas de los *spending reviews* que, en respuesta a las mismas, incluyen los cambios normativos u otras medidas adoptadas, así como una justificación adecuada cuando los centros de gasto no estén de acuerdo con ellas.

Los informes de seguimiento contribuyen, a través de la información suministrada por los gestores del gasto, 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. Además, también contribuyen a promover la responsabilidad y transparencia fiscal, ofreciendo una información más cercana al ciudadano.

La iniciativa del Gobierno contemplada en el componente 29 del PRTR robusteció la estructura de **Gobernanza Pública** española 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.

El primer informe de seguimiento, publicado en marzo de 2022¹, fue objeto de evaluación por parte de la Comisión Europea en el marco del PRTR. Fruto de dichas

¹ [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)

evaluaciones se realizó una actualización metodológica² del mismo, según la cual las respuestas de los departamentos ministeriales al grado de implementación de las recomendaciones de los *spending reviews* pasarían de categorizarse en propuesta “implementada, parcialmente implementada o no implementada”, a las nuevas **categorías de propuesta “implementada, en proceso o rechazada”**. Esta nueva categorización es la que permanece en el presente informe de seguimiento de 2024 y así lo hará en los sucesivos informes de seguimiento de recomendaciones a publicar por el MINHAC.

La publicación de este *tercer informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público* afianza las revisiones del gasto como parte instrumental de un ciclo de eficacia, reforzando asimismo la Buena Gobernanza pública, en línea con los principios y orientaciones formulados en esta materia por la Comisión Europea³ y la OCDE⁴.

El informe de seguimiento de 2024 tiene su punto de partida en las evaluaciones correspondientes al primer Ciclo plurianual 2018-2020:

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

De acuerdo con el anterior informe de seguimiento, de todas las recomendaciones realizadas en los *spending reviews*, quedaron **184 recomendaciones implementadas, 59 en proceso** y **53 rechazadas**. Aquellas recomendaciones que fueron implementadas o rechazadas no serán objeto de ulterior seguimiento, al haberse aportado en relación a las mismas una justificación adecuada en su categorización como tales. No obstante, en relación a aquellas que quedaron “**en proceso**” en el informe anterior, ya fuera porque su implementación era parcial o porque su implementación estaba siendo objeto de estudio o decisión, debe realizarse un seguimiento activo y permanente sobre las mismas en los sucesivos informes de seguimiento a publicar por el MINHAC.

² <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Documents/ANEXO%20ACTUALIZACION%20INFORME%20SEGUIMIENTO%20RECOMENDACIONES%20SPENDING%20REVIEWS%20DIC%202022.pdf>

³ Comisión Europea (2020). “Spending Reviews: Some Insights from Practitioners”. Discussion Paper 135. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/dp135_spending_reviews.pdf

⁴ <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

De acuerdo con lo anterior, en el presente informe de 2024 son objeto de seguimiento las siguientes recomendaciones:

- A. **59 recomendaciones de las Fases I y II que quedaron categorizadas como “en proceso” en el informe de seguimiento de 2023.** Cabe destacar que éstas se corresponden con 10 *spending reviews*.
- B. **61 nuevas recomendaciones de la Fase III publicadas en julio de 2023** por la AIReF en 2 nuevos *spending Reviews* (**44 recomendaciones** del estudio de Gestión de Residuos Municipales, y **17 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 recomendaciones objeto de seguimiento en el presente informe de 2024:

Gráfico I.I. Ámbito del Informe de seguimiento 2024

Fase I del Ciclo I

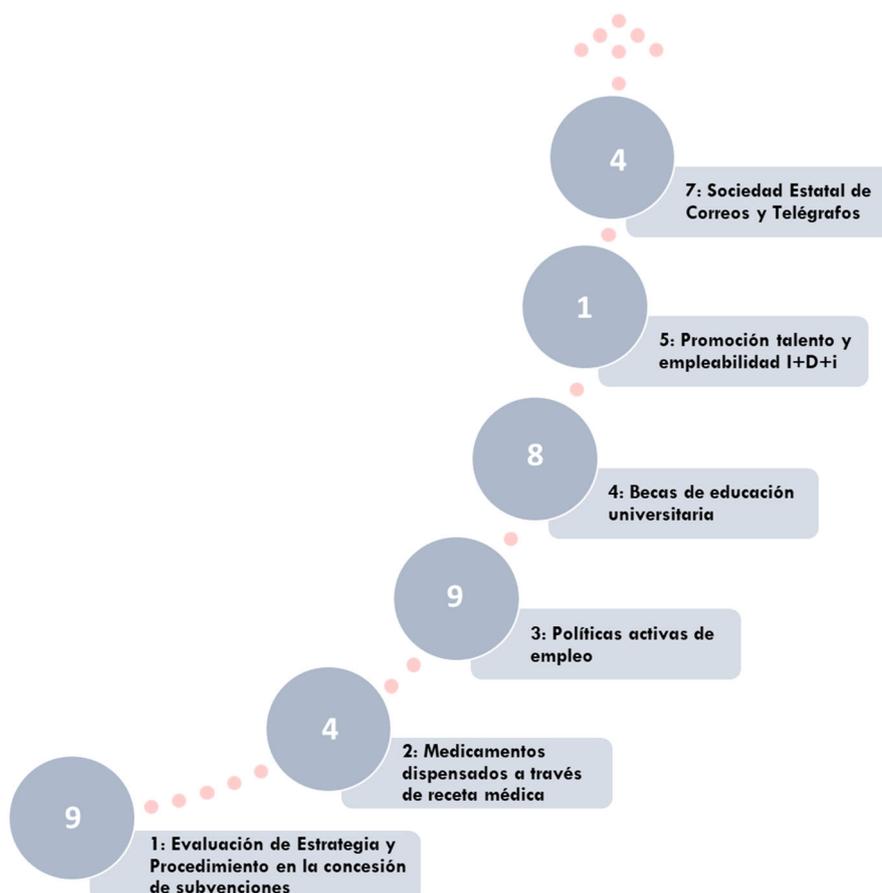


Gráfico I.II.

Ámbito del Informe de seguimiento 2024

Fase II del Ciclo I

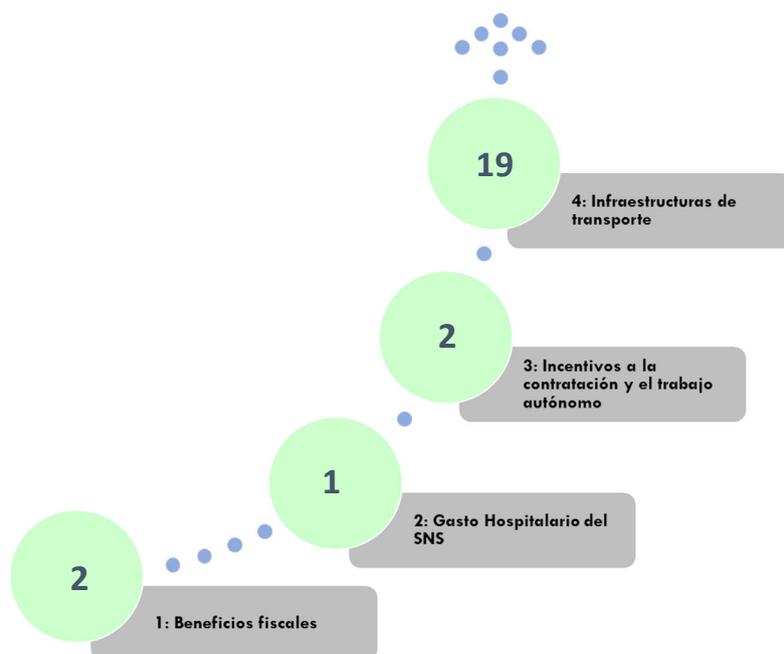
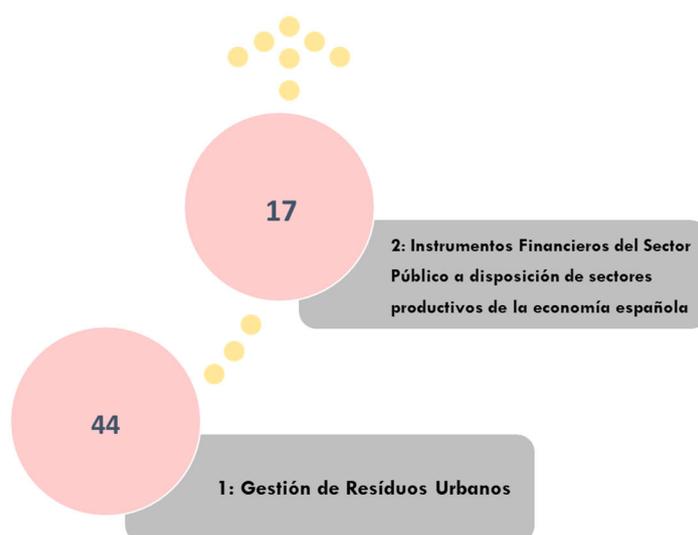


Gráfico I.III.

Ámbito del Informe de seguimiento 2024

Fase III del Ciclo I



El **informe de seguimiento 2024** toma como punto de inicio los resultados reflejados en el informe de 2023. 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 tercer 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 (59), y sobre las recomendaciones derivadas de los nuevos *spending reviews* publicados por la AIREF (61). 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 120 propuestas y actuaciones de 12 Spending Reviews.**

Doble perspectiva de análisis cuantitativo de resultados: anual y acumulativa

El resultado del seguimiento del informe de 2024 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 en relación a las recomendaciones formuladas en los *spending reviews* que quedaron en proceso en el año inmediatamente anterior. Asimismo, este año se incorporan al seguimiento anual las nuevas recomendaciones de los *spending reviews* de la Fase III publicadas por la AIREF en 2023.

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

a) Análisis anual de resultados cuantitativos

La tabla I.I. siguiente refleja los resultados cuantitativos del seguimiento anual de las recomendaciones en el ejercicio 2024.

Tabla I.I.

Principales resultados del seguimiento anual en 2024

| SPENDING REVIEW (Fase/estudio/denominación) | Propuestas en proceso Informe de seguimiento 2023 y nuevas propuestas Fase III | INFORME DE SEGUIMIENTO 2024 | | |
|--|--|-----------------------------|------------|------------|
| | | Implementadas | En proceso | Rechazadas |
| FASE I. 1: Evaluación de Estrategia y Procedimiento en la concesión de subvenciones | 9 | 3 | 6 | 0 |
| FASE I. 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica | 4 | 0 | 4 | 0 |
| FASE I. 3: Políticas activas de empleo | 9 | 5 | 4 | 0 |
| FASE I. 4: Becas de educación universitaria | 8 | 4 | 4 | 0 |
| FASE I. 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i | 1 | 1 | 0 | 0 |
| FASE I. 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos | 4 | 1 | 3 | 0 |
| FASE II. 1: Beneficios fiscales | 2 | 1 | 0 | 1 |
| FASE II. 2: Gasto Hospitalario del SNS | 1 | 0 | 1 | 0 |
| FASE II. 3: Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo | 2 | 0 | 2 | 0 |
| FASE II. 4: Infraestructuras de transporte | 19 | 0 | 18 | 1 |
| Total Fases I y II (Seguimiento 2024) | 59 | 15 | 42 | 2 |
| FASE III. 1: Gestión de Residuos Urbanos | 44 | 4 | 17 | 23 |
| FASE III. 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo de los sectores productivos de la economía española | 17 | 0 | 16 | 1 |
| Total Fase III (Seguimiento 2024) | 61 | 4 | 33 | 24 |
| TOTAL (Seguimiento 2024) | 120 | 19 | 75 | 26 |

Fases I y II

El análisis anual del informe de seguimiento 2024 muestra que en este periodo se han **adoptado 15 medidas tendentes a promover una mejora en la eficacia del gasto relativas a los Spending Reviews.**

En las Fases I y II han quedado “en proceso” para su seguimiento en ejercicios posteriores un total de 42 propuestas.

Fase III

En relación a **los dos nuevos estudios de la Fase III**, cabe destacar que, a pesar de su corto periodo de vida, ocho meses desde su publicación, ya han sido implementadas 4 recomendaciones. Las 24 recomendaciones rechazadas, en su mayoría pertenecen al estudio de Gestión de residuos urbanos municipales, y están referidas a competencias correspondientes a Comunidades Autónomas y Entidades Locales

Sin perjuicio de la orientación dada a las respuestas para responder en sentido estricto a las propuestas dirigidas a las Administraciones Territoriales, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con las CCAA y EELL en los que pueda avanzarse en las recomendaciones, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión de todas las administraciones públicas.

En los estudios de la Fase III han quedado categorizadas como “en proceso” 33 recomendaciones.

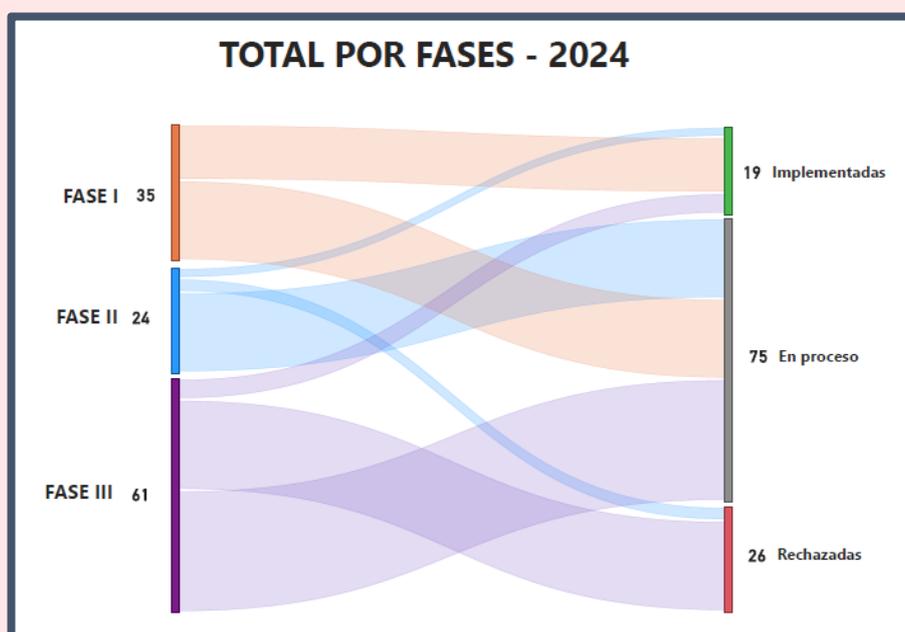
Fases I, II y III

Un análisis anual de conjunto de las de las 120 recomendaciones que han sido objeto de seguimiento en el presente informe, muestra que son **19 las recomendaciones que han sido implementadas, 26 las rechazadas y 75 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.

Gráfico I. IV.

Resultados cuantitativos 2024



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 2022-2024.

Tabla I.II.

Principales resultados acumulados del seguimiento 2022-2024

| SPENDING REVIEW (Fase/estudio/denominación) | INFORMES DE SEGUIMIENTO 2022-2024 | | | |
|--|--|---------------|------------|------------|
| | 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 | 16 | 6 | 3 |
| FASE I. 2: Medicamentos dispensados a través de receta médica | 18 | 9 | 4 | 5 |
| FASE I. 3: Políticas activas de empleo | 23 | 19 | 4 | 0 |
| FASE I. 4: Becas de educación universitaria | 45 | 30 | 4 | 11 |
| 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 | 8 | 3 | 5 |
| 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 | 18 | 2 | 0 |
| FASE II. 4: Infraestructuras de transporte | 24 | 1 | 18 | 5 |
| Total Fases I y II (Seguimiento 2022-2024) | 296 | 199 | 42 | 55 |
| FASE III. 1: Gestión de Residuos Urbanos | 44 | 4 | 17 | 23 |
| FASE III. 2: Instrumentos financieros del sector público para el apoyo de los sectores productivos de la economía española | 17 | 0 | 16 | 1 |
| Total Fase III (Seguimiento 2024) | 61 | 4 | 33 | 24 |
| TOTAL (Seguimiento 2022-2024) | 357 | 203 | 75 | 79 |

Fases I y II

El análisis acumulativo muestra una alta implementación de las recomendaciones formuladas por la AIRef, entre las que se pueden destacar las correspondientes a los estudios sobre **Gasto Hospitalario del SNS**, **Políticas activas de empleo**, **Promoción del talento y empleabilidad en I+D+i** y el relativo a **Incentivos a la contratación y el trabajo autónomo**.

Fase III

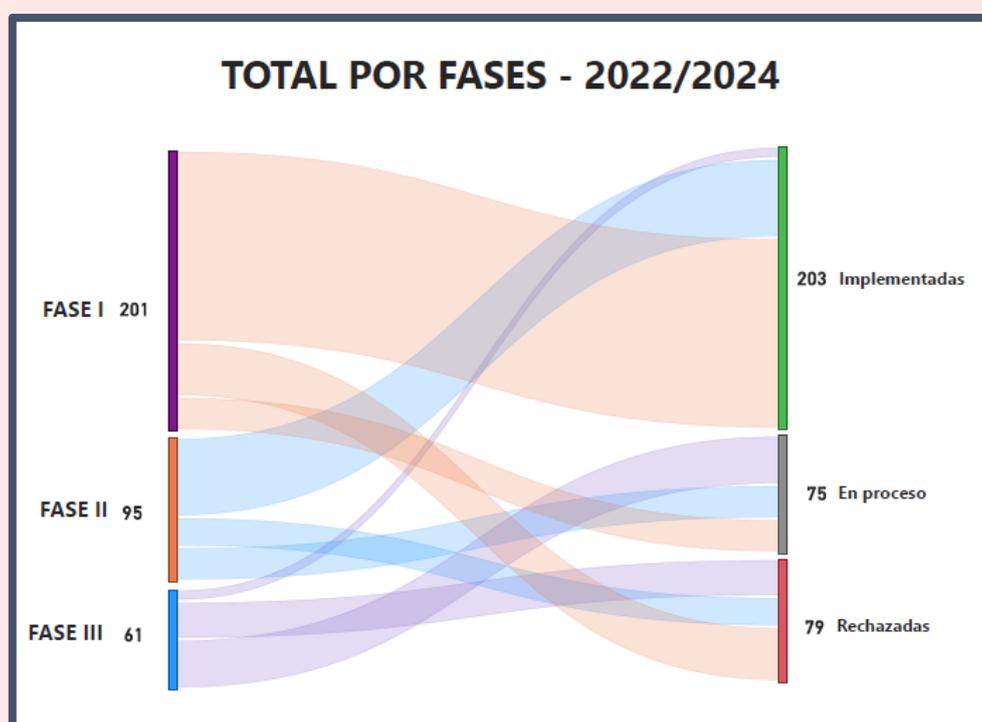
Por su parte, en relación a los dos estudios de la Fase III, a la fecha de publicación de este informe, cabe referirse a la valoración anual ya realizada sobre los mismos, debido a que su publicación se realizó en 2023, por lo que no existen datos plurianuales para el periodo 2022-2024.

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 2024 las 203 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 – 2024



El gráfico I.V. muestra el resultado acumulativo diferenciando cada Fase de los spending Reviews. El él se refleja que hay un total de **75 recomendaciones categorizadas “en proceso”**, aproximadamente el 21 por ciento del total de propuestas formuladas por la AIREF correspondientes a las **Fases I, II y III**. De estas recomendaciones **33 se corresponden con la Fase III** recién publicada. 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 son muy de detalle o cuestiones específicas mientras que otras recomiendan propuestas más extensas o agregadas que abordan 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 diciembre de ese mismo año. Esta actualización introdujo mejoras metodológicas en el

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

seguimiento que han quedado consolidadas y confirmadas en este tercer informe de estas características que ahora se presenta.

El tercer informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público 2024 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 I.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 cultura de evaluación en los propios centros gestores, facilitando asimismo la labor de planificación de la AIReF.

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

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 I.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.

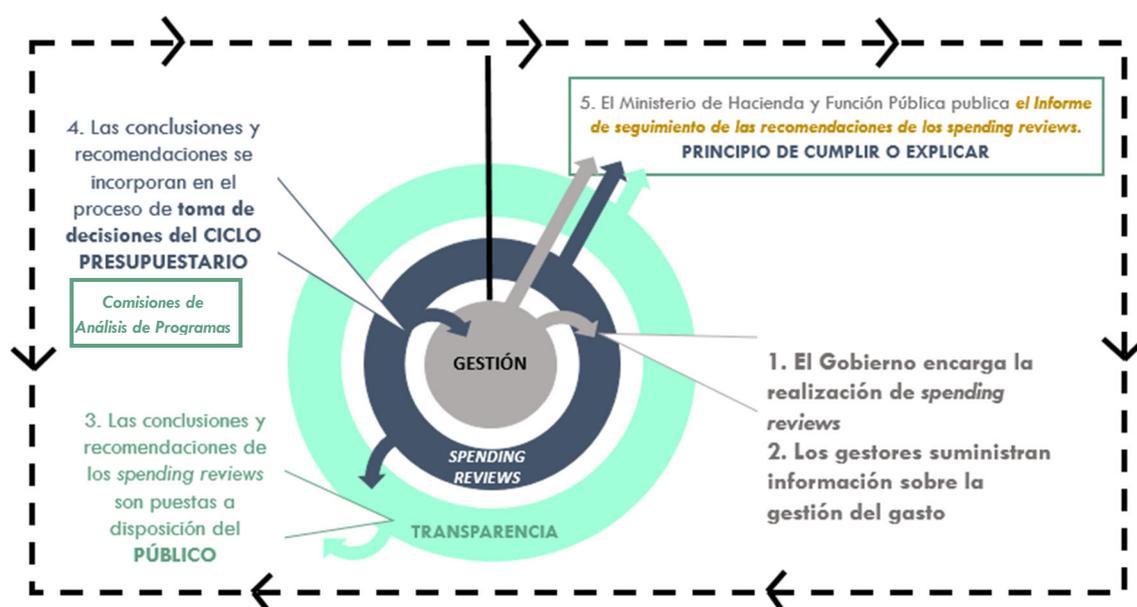
Así, de acuerdo con lo anterior, el ejercicio 2022 fue el primero en introducir en el debate de asignación presupuestaria llevado a cabo para la preparación de la Ley de PGE de 2023 los resultados y respuestas obtenidos en el primer seguimiento llevado a cabo. Para ello, la Orden HFP/535/2022, de 9 de 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 continuidad, los mismos términos ha recogido la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictaron las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024.

Continúa por tanto afianzándose la dinámica de un ciclo integral de eficacia, con la publicación del informe de seguimiento 2024, 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 I.II.

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, en 2020 ha sido la búsqueda de una mayor eficacia en la asignación y gestión del gasto público.

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

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”

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”.

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.

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>

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.

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.***

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.

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

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 tercer 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.

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.

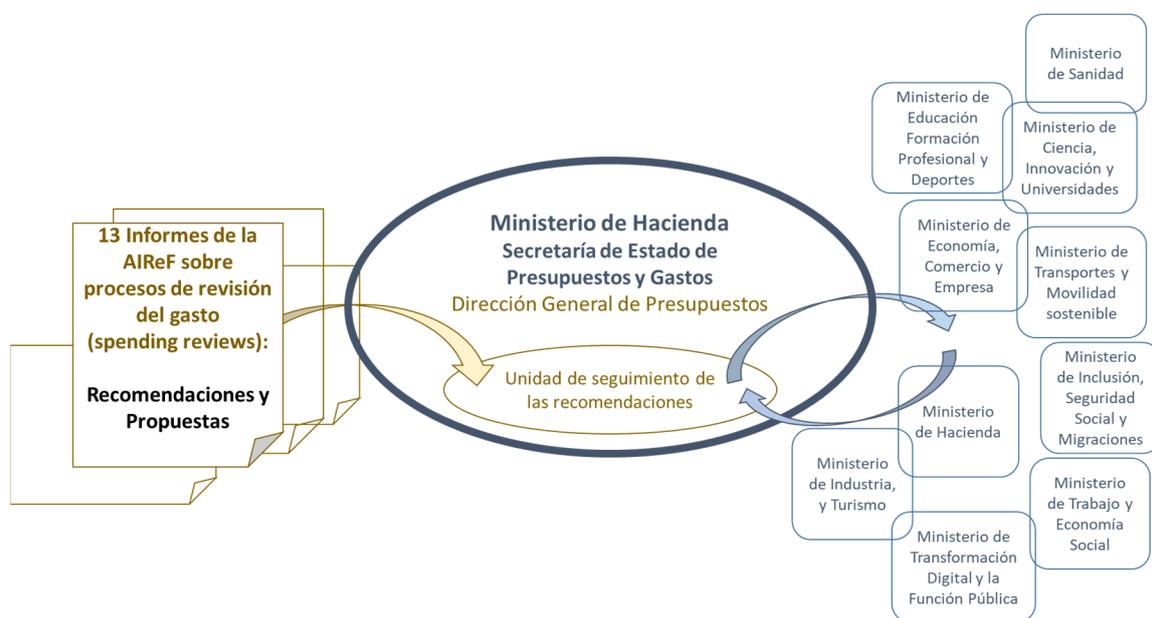
⁴ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4f067743-ceb8-11eb-ac72-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_2&format=PDF

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 un Anexo de Actualización del informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público (Spending Reviews) 2022.

El citado anexo de actualización incorporó los siguientes dos elementos:

A. Categorización de las respuestas

En la categorización inicial del informe de seguimiento, utilizada para dar respuesta a las propuestas formuladas en los *spending reviews*, se habilitaron tres opciones de respuesta a los centros gestores del gasto:

- a. Propuesta implementada: si la recomendación ha sido implementada en su totalidad, debiendo indicarse en este caso las medidas adoptadas.
- b. Propuesta no implementada: si la recomendación no ha sido implementada, debiendo indicarse la razón y, en caso de estar prevista su implementación en el futuro, indicación de la medida a adoptar y plazo previsto.
- c. Propuesta parcialmente implementada: para los casos en que se hayan adoptado algunas medidas contenidas en la recomendación, pero aún quedan medidas pendientes de adoptar.

En la actualización de diciembre de 2022 se optó por adaptar aún más 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*

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

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, se rediseñó la categorización de las respuestas de los centros gestores, 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.
- 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.

A continuación, la figura III.II. muestra un gráfico de equivalencias entre ambas categorizaciones, inicial y final de 2022, y el resultado de la actualización de la metodología de seguimiento.

Figura III.II.

Actualización de la metodología de categorización de respuestas

Respuestas de los centros gestores del gasto

| Categorización inicial de las respuestas | Categorización final de las respuestas |
|---|---|
| Propuesta implementada | Propuesta implementada |
| Propuesta parcialmente implementada | Propuesta en proceso |
| Propuesta no implementada | Propuesta Rechazada |

De acuerdo con lo anterior, en el *Informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto público de 2024* son objeto de seguimiento las recomendaciones que quedaron “en proceso” en 2023, 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 2024

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 2023, han servido de base al Ministerio de Hacienda para recabar en 2024 los avances realizados en este ejercicio en relación a las recomendaciones formuladas por la AIReF en los respectivos estudios y preparar este tercer informe de seguimiento.

Con la disposición final cuarta, apartado f) de la Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, 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 la misma ordenación que los anteriores informes de seguimiento 2022 y 2023, 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 2024

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 2022, 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

12 spending reviews

I Ciclo de spending reviews (2018-2020)

El presente informe de seguimiento de las recomendaciones formuladas en los procesos de revisión del gasto 2024 incorpora en su alcance las tres fases que conforman el I Ciclo de Spending Reviews del periodo 2018-2020.

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.

Tabla III.I. Ámbito del seguimiento 2023

Primer Ciclo: 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 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos

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

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

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

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

Tabla III.II.

Primer Ciclo: 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

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 esta 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

Primer Ciclo: 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

Como se ha señalado con anterioridad, en 2023 se consideró finalizado el seguimiento del *spending review* sobre el Fortalecimiento de la competitividad empresarial, por lo que los estudios que conforman el seguimiento en 2024 son 12, que están recogidos en el Gráfico III.I.:

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

¹³https://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 2024



De conformidad con lo anterior, el Informe de seguimiento 2024 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 2023, cuya respuesta por parte de los centros gestores fue categorizada como **“en proceso”**, de acuerdo con la metodología de seguimiento de recomendaciones descrita en apartado anterior.

En coherencia con el informe de 2023, y para dar continuidad al seguimiento, son **59 las recomendaciones** que quedaron en proceso y por tanto son objeto del alcance del presente informe.

Estas recomendaciones pertenecen a **10 spending reviews** de los 11 que fueron objeto de seguimiento en 2022, dado que el estudio relativo al Fortalecimiento de la competitividad empresarial ya ha sido implementado en su totalidad de

conformidad con las respuestas recibidas del gestor y recogidas en el informe de 2022.

- B.** Las nuevas recomendaciones recogidas en los **2 spending reviews de la Fase III de spending reviews**. La AIREF ha formulado **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, por tanto, quedan dentro del ámbito del presente informe de seguimiento.

Se cierra así con la publicación de la tercera fase por parte de la AIREF el alcance del seguimiento del I Ciclo de *spending reviews* (2018-2020), habiendo ya sido finalizados y publicados todos los estudios comprendidos en el mismo en el momento de publicación de este informe de seguimiento 2024.

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 configura 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.

Los trabajos correspondientes a esta primera fase del II Ciclo de *spending reviews* se encuentran actualmente en desarrollo.

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.

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

IV. SEGUIMIENTO DE
RECOMENDACIONES 2024:
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 tres apartados:

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

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).

Los *spending reviews* objeto de seguimiento han sido 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 5: Promoción talento y empleabilidad I+D+i
6. Proyecto de evaluación 7: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos

Fase II:

1. Proyecto de evaluación 1: Beneficios fiscales
2. Proyecto de evaluación 2: Gasto Hospitalario del SNS
3. Proyecto de evaluación 3: Incentivos a la contratación
4. 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 indica las subvenciones que cubre 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 MINHAFP.

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 de 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 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 o 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.

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

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.

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

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 fijado en los PES, lo que podría deberse a que tienen mayor experiencia en su elaboración. Además, algunas CCAA sí realizan informes de seguimiento.

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.

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

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.

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.

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

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 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 las 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 inspiraron 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 cuando 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, en consecuencia no existe un adecuado seguimiento y 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.

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

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 agencia 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 encuentra 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 8 de marzo del Real Decreto por el que se regula la BDNS 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 2023, 13 propuestas han sido implementadas y 3 han sido rechazadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 9 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. 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, 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 en proceso.

El Ministerio continúa reforzando esta vinculación entre la planificación de políticas públicas, el presupuesto y la planificación estratégica al seguir exigiendo recurrentemente en los planes presentados por los departamentos ministeriales información específica que permita valorar la repercusión presupuestaria de las medidas y actuaciones contempladas y su encaje con las envolventes presupuestarias respectivas que ya quedó patente en el respuesta incluida en el Informe de Seguimiento de 2023.

Así, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) continúa ejerciendo un papel preponderante en este desafío, destacando el componente 11 que contempla la Modernización de la Administración Pública. Este componente descansa, entre otros ejes, en la modernización de la gestión pública, cuyos principales elementos son: la redefinición de procesos y procedimientos internos; la mejora de los instrumentos de cooperación interterritorial; y el refuerzo del marco de evaluación *ex ante* y *ex post* de las políticas públicas.

Los doce Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica “PERTE” aprobados continúan ejerciendo su función como elemento fundamental para incorporar la vinculación estratégica plurianual de la política objeto de impulso, las previsiones presupuestarias y la forma de financiación pública que, no solo se refiere al ámbito subvencional, sino que también abarca la visión estratégica para el resto de instrumentos como préstamos o inversiones.

Por lo tanto, continua el PRTR en su conjunto, a través de las reformas e inversiones que desarrollan, la mejor referencia del marco normativo, financiero, presupuestario y de gobernanza que está impulsando el Gobierno. El Real Decreto-ley 36/2020, tiene por objeto facilitar la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones

del PRTR, sus principios y directrices de gestión, coordinación y procesos y procedimientos, puede también servir de guía para incardinar la planificación de las distintas áreas de actuación sectorial y departamental con la programación presupuestaria y subvencional.

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), continúa siendo el eje fundamental destinado a 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.

Por lo tanto, se sigue considerando esta propuesta en proceso, como ya se comentó en el Informe de Seguimiento de 2023 tomando en consideración que existen elementos que se deben seguir mejorando el marco de coherencia entre los planes sectoriales, los programas presupuestarios y los planes estratégicos de subvenciones. 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.

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 2023, 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 el Orden de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024¹⁰, que al igual que recogían las Ordenes de 2022 y 2023, 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

¹⁰ Orden HFP/1254/2023, de 22 de noviembre, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024.

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 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 de 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, continua 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 a 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.

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.

En este sentido, y como ya se recogió en el Informe de Seguimiento de 2023 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. Para todo ello resulta igualmente necesario, tal como recomendó la OCDE, la existencia de una unidad especializada que asuma este proceso de perfeccionamiento, que actualmente no existe, en aras de contribuir a una mayor racionalización del sector público institucional.

Por lo tanto, y al igual que la propuesta anterior, seguimos considerando esta propuesta en proceso, como ya se comentó en el Informe de Seguimiento de 2023. 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. Está en desarrollo el 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 acción humanitaria.

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.

Propuesta: Reforma de la Estructura de la BDNS: *Mejorar la información y capacidad de explotación de la Base de Datos Nacional de Subvenciones. La información debe abarcar todas las fases desde la planificación estratégica reflejada en el PO de subvenciones, hasta el control y seguimiento convirtiéndose en un sistema de información.*

Las 7 líneas de actuación y acciones concretas de esta propuesta son las siguientes:

- *Profundizar en la oferta de servicios por la IGAE.*
- *Ofrecer una Plataforma de gestión de subvenciones a la que adherirse de forma voluntaria las administraciones.*
- *La BDNS como herramienta de guía y mejora de subvenciones, en colaboración de todas las administraciones.*
- *La BDNS alimentaría el sistema integrado de información e indicadores del Eje 1 anterior.*
- *Debe garantizarse la capacidad de explotación analítica de datos que contiene la BDNS.*

- *Mejorar la transparencia y rendición de cuentas definiendo y potenciando el uso de una interfaz de la BDNS para fomentar su amabilidad y usabilidad.*
- *Desarrollar las capacidades técnicas que permitan la explotación analítica de la BDNS.*

En el informe de seguimiento de recomendaciones de 2022, se dio una respuesta unificada a 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 las líneas de actuación que en el informe de seguimiento de 2023 quedaron categorizadas como en proceso:

7. Línea de actuación propuesta: *Debe garantizarse la capacidad de explotación analítica de datos que contiene la BDNS.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Se trata de un proceso continuado que nunca se podrá dar por concluido, pero dados los desarrollos técnicos existentes y las modificaciones normativas producidas para facilitar el proceso propuesto, debe entenderse como una propuesta implementada.

La Base de Datos Nacional de Subvenciones tiene carácter reservado; no obstante, existe la posibilidad de ceder su contenido para los fines legalmente tasados. Entre ellos, el primero y principal consiste en la cesión de la información a las Administraciones públicas para la lucha contra el fraude.

Esta posibilidad se ejerce con todo su potencial por las administraciones concedentes de subvenciones.

Pero, además, las administraciones públicas demandan de forma creciente el acceso para otros fines, especialmente desde diferentes áreas sectoriales (investigación y desarrollo, asuntos sociales, etc.), para la planificación de las políticas públicas o para la mejora de la gestión.

Estos nuevos requerimientos se han visto notoriamente incrementados a partir del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en el que se contemplan diferentes compromisos para cuyo cumplimiento la Base de Datos Nacional de Subvenciones está resultando ser una herramienta sumamente útil.

Para poder superar la limitación de la cesión del contenido de la Base de Datos Nacional de Subvenciones para la planificación de las políticas públicas y para la mejora de la gestión, cuyo uso ya se contempla en el apartado 1 del artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 modificó el artículo 20.5 de la Ley General de Subvenciones dando cobertura legal a una cesión de información que resulta lógica, que está siendo demandada desde muy diversos ámbitos administrativos y que propiciará la mejora en los distintos sectores en donde las subvenciones son el instrumento principal de su gestión.

Así, la BDNS suministra información a distintos agentes según sus necesidades de tratamiento de la información que contiene:

- a los órganos concedentes de subvenciones, para informar en sus procesos de planificación, gestión y control.
- al Tribunal de Cuentas y a los OCEX bajo demanda, para la realización de sus controles
- a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para la conformación de las bases tributarias.
- a la propia AReF, para las evaluaciones sectoriales;
- a otras Administraciones, para que configuren sus portales de transparencia.
- a diversos órganos administrativos según su área funcional (por ejemplo, la cesión de información dirigida al Sistema de Información Sobre Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI)).
- a la Secretaría General de Fondos Europeos para la gestión especial del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; o al Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes para nutrir su Portal del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- En esta misma línea, cabe señalar el crecimiento y normalización de la Plataforma de intermediación de datos como sistema de verificación por los Gestores de subvenciones de las solicitudes presentadas por los beneficiarios. Actualmente, la Plataforma ofrece los siguientes servicios de verificación y consulta de datos de consulta de la BDNS:
 1. Consulta de inhabilitaciones.
 2. Consulta de concesiones.
 3. Consulta de concesiones de minimis.

Estos servicios están siendo objeto de revisión para ofrecer toda la información que requieren los órganos concedentes de subvenciones y ayudas públicas.

Finalmente mencionar en este apartado la implantación del servicio electrónico de expedición de certificado de minimis dirigido a las empresas (personas físicas o jurídicas que desarrollan actividad económica), a través cual el solicitante de sus servicios puede obtener un certificado de las ayudas de minimis que ha recibido y que están registradas en la BDNS.

8. Línea de actuación propuesta: *Mejorar la transparencia y rendición de cuentas definiendo y potenciando el uso de una interfaz de la BDNS para fomentar su amabilidad y usabilidad.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Se trata de una propuesta que debe considerarse implementada. La BDNS en su parte de suministro de información pública (Sistema Nacional de Publicidad de las Subvenciones y Ayudas Públicas - (SNPSAP)) ha ido creciendo de forma continuada a lo largo del tiempo en capacidad de suministrar información y en facilidad para su búsqueda y obtención, tal y como se puede comprobar por comparación del interfaz del SNPSAP a finales de 2018 y su situación actual:

BDNS/SNPSAP: Situación 2018

Inicio Convocatorias Suscripción de alertas Concesión de subvenciones y ayudas Concesión de ayudas de estado Infracciones muy graves y sanciones

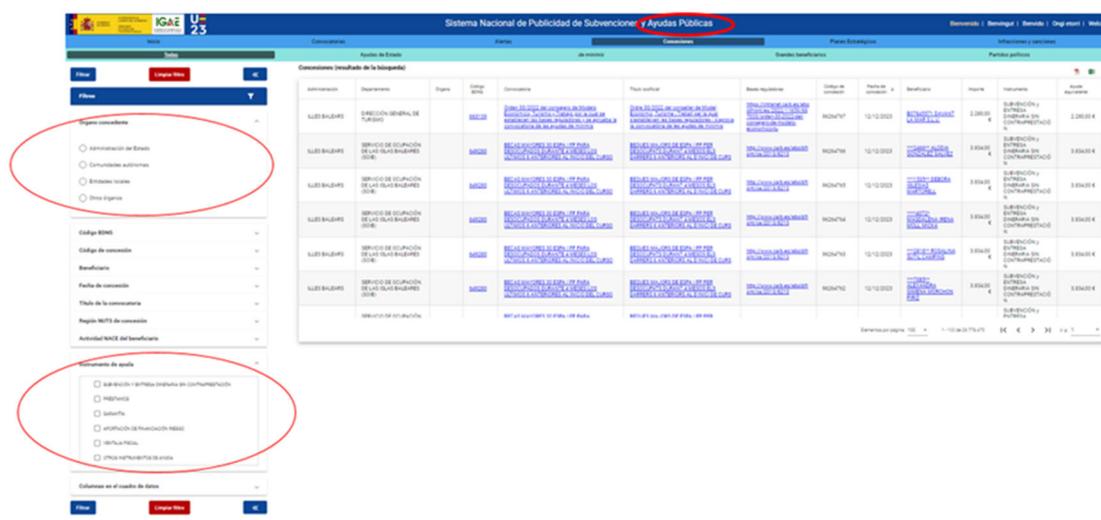
Últimas convocatorias registradas

En este Portal se muestra la información suministrada desde 2016 por los órganos concedentes; en el caso del sector público estatal se incluye, además, la suministrada desde 2014.

Puede ordenar este resultado alfabéticamente pulsando sobre la cabecera de cada columna.

| Administración | Departamento | Órgano | Fecha de registro | Título de la convocatoria | BB Reguladoras | ID BDNS |
|----------------|--------------|--------|-------------------|---------------------------|----------------|---------|
|----------------|--------------|--------|-------------------|---------------------------|----------------|---------|

BDNS/SNPSAP: Situación actual



Las mejoras en transparencia y rendición de cuentas de la BDNS también provienen de la potenciación del contenido que se ofrece a través del SNPSAP, mediante la incorporación de información sobre otras ayudas públicas y sobre otro tipo de entidades concedentes de subvenciones; el suministro de información sobre ayudas de mínimos y ayudas de Estado; la publicación en la BDNS de los planes estratégicos de subvenciones, las subvenciones a partidos políticos, o información sobre las subvenciones concedidas a grandes beneficiarios que al día de hoy permite al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno supervisar el cumplimiento de transparencia en el sector privado.

El crecimiento no es sólo cualitativo sino también cuantitativo. De esta forma, si se compara la BDNS en su situación en 2019 con la situación actual, se advierte que el volumen de concesiones registradas se ha incrementado notoriamente:

Volumen de concesiones registradas 2019-actualidad

IMPORTE DE AYUDAS CONCEDIDAS

(millones de euros)

| Administración | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Estatal | 21.311 | 20.020 | 121.892 | 141.812 |
| Autonómica | 45.016 | 38.459 | 47.686 | 53.987 |
| Local | 8.485 | 6.635 | 8.017 | 9.157 |
| Otros | 98 | 107 | 276 | 418 |
| Total | 74.910 | 65.221 | 177.871 | 205.374 |

9. **Línea de actuación propuesta:** *Desarrollar las capacidades técnicas que permitan la explotación analítica de la BDNS.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Como ya se ha señalado, éste también es un proceso continuado que nunca se podrá dar por concluido. No obstante, hay que considerar que esta propuesta está implementada, puesto que el desarrollo de dichas nuevas capacidades constituye un objetivo permanente de la BDNS, de lo que dan buena prueba tanto los ejemplos expuestos anteriormente, como los desarrollos que a continuación se citan:

- Recientemente, la BDNS se ha implicado dentro del sistema de seguimiento de las ayudas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante la implantación técnica de su interrelación con el sistema contable de la AGE y con el Sistema de Gestión de Fondos Europeos.

- En este esfuerzo para facilitar la explotación de datos de la BDNS, se han diseñado sistemas de descarga diferida para los órganos federados a la BDNS.

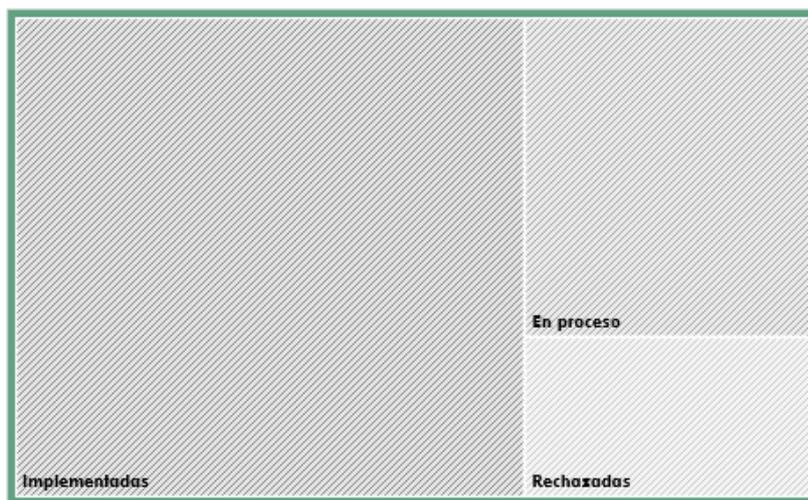
- Se han introducido desarrollos, que se están expandiendo y mejorando, para el uso de tecnologías de inteligencia artificial y machine learning destinadas al análisis de datos disponibles en BDNS, que puedan apoyar el proceso de toma de decisiones por parte de los órganos que conceden subvenciones y ayudas públicas y por parte de los órganos de control.

IV.I. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022 - 2024 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

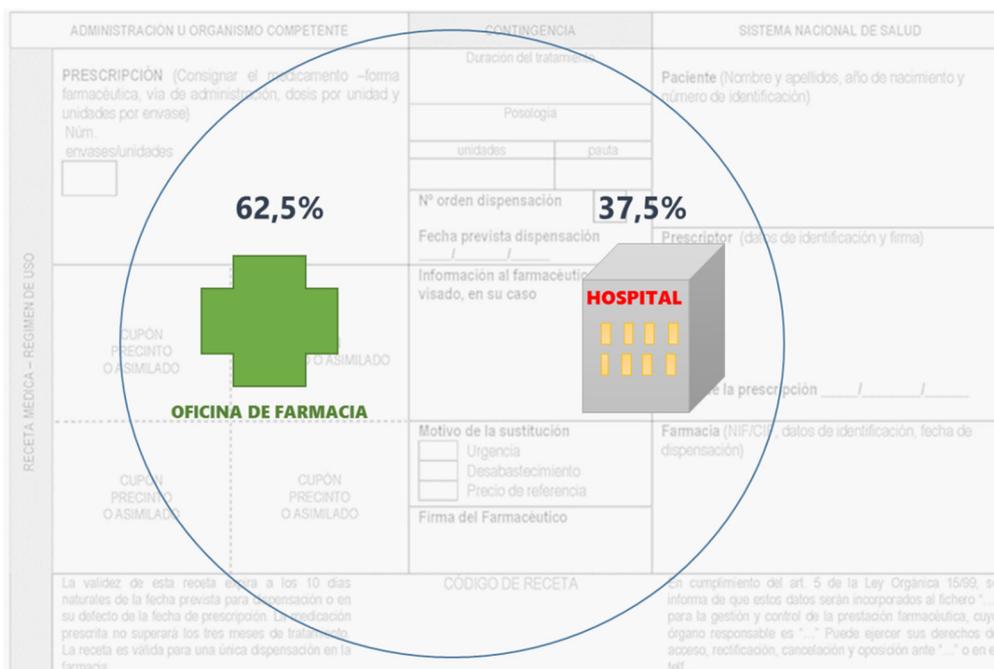
¹ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/08/AIReF-Plan-de-Acci%C3%B3n-Spending-Review-Aprobado-por-ACM-.pdf>

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

de Hacienda y Función Pública, 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 AIReF 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 comparables³.

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 pipeline⁴ 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 Se consideran países comparables en el estudio aquellos que presentan valores de hasta un cinco por ciento por encima o por debajo de los de España en cuanto a esperanza de vida (83,1 años), renta per cápita (38.016,58 US\$ ppp) y sistema sanitario tipo Beveridge (se financia con impuestos y tiene cobertura universal).

⁴ 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 17.400⁵ 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 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:

⁵ A fecha de realización de este estudio

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 sistema nacional de salud, 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 AIREF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2023, 9 propuestas habían sido implementadas y 5 rechazadas. A continuación, se presentan las 4 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. 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.

Este Ministerio está de acuerdo con esta propuesta, 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 cambio legal no ha sido posible por las circunstancias que han rodeado la segunda mitad de 2023, y el cambio tecnológico se está desarrollando con 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.

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.

La coexistencia de dos precios en las oficinas de farmacia genera dificultades 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.

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 en proceso.

Se está desarrollando un programa de educación sanitaria sobre uso racional de medicamentos dirigido a la ciudadanía, en colaboración con el Instituto de Salud Carlos III.

Además, desde la Dirección General de Cartera y Farmacia se están realizando sesiones con asociaciones y foros de pacientes para que éstos conozcan los procedimientos que llevan a la financiación de medicamentos y productos sanitarios.

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.

Como se comentó en el informe de seguimiento del año pasado, esta medida requiere modificaciones de normas con rango de Ley. Está prevista la modificación de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios.

En el contexto de esta reforma será el momento de contemplar esta u otras propuestas con una visión de conjunto. Pero, en el momento presente, sin la reforma mencionada, no es viable.

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 polimedcados y pensionistas para hacer el sistema más equitativo.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

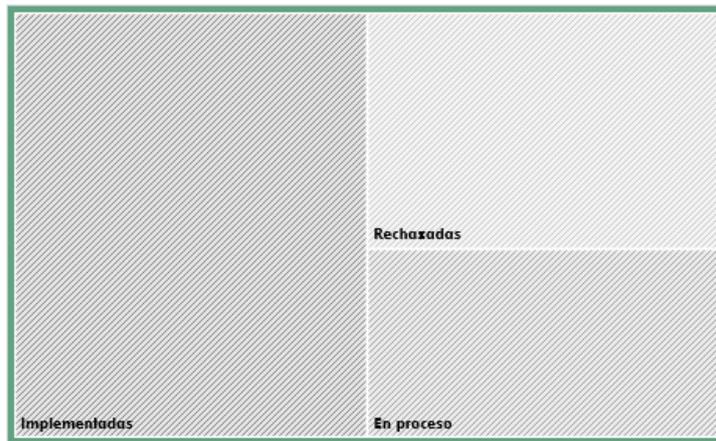
Esta medida está en estudio. Requiere modificaciones de normas con rango de Ley. Está prevista la modificación de la Ley de Garantías y Uso Racional del Medicamento y Productos Sanitarios. Se ha trabajado con la Universidad de Canarias en un modelo de simulación que permitiera la simulación de diferentes estrategias, pero se ha decidido posponer porque la medida requiere modificaciones legales que ahora no es posible afrontar.

IV.II. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 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 AReF, 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 categoría 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 AReF

El AReF 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 AReF 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 apartada 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 2023, 14 propuestas han sido implementadas y ninguna había sido rechazada. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 9 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. 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*, distinguiendo entre: relativas al **ámbito estratégico**, el **modelo de activación laboral**, **ámbito operativo** y **ámbito de gobernanza**.

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.

I. Propuestas relativas al ámbito estratégico.

El modelo estratégico comprende el diseño de las estrategias en políticas activas de empleo, el modelo de relación con los distintos agentes del Sistema Nacional de Empleo para la toma de decisiones, el modelo de seguimiento estratégico y la integración de políticas. Según la AIReF estas propuestas han de buscar la unificación de diagnósticos, estableciendo indicadores y una metodología común, intercambiando buenas prácticas, y poniendo en el centro de la arquitectura al demandante de empleo y sus necesidades. La

mayoría de las respuestas aportadas por el MITES tiene como base la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024, aprobada por el Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre³, así como la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo⁴.

1. Propuesta: Establecer un sistema de indicadores globales y una metodología contrastada para la medición de la eficacia y la eficiencia.

Respuesta: Propuesta implementada.

Desde el año 2021, los Planes Anuales están siendo objeto de una evaluación de la eficacia y eficiencia de las atenciones que proporcionan los Servicios Públicos de Empleo. Dicha evaluación, realizada por NTT DATA, empresa externa e independiente, incorpora por vez primera una metodología basada en grupos de control y análisis contrafactual, para medir el efecto diferencial atribuible a las Políticas Activas de Empleo desarrolladas en los Planes Anuales.

El informe de evaluación de impacto del PAPE 2021 está concluido y difundido en el seno del Sistema Nacional de Empleo. El mismo informe para el PAPE 2022 ya está finalizado, y se procederá a su difusión y estará disponible en fechas próximas.

El Plan Anual de Fomento del Empleo Digno 2023, publicado en el BOE del 6 de junio del mismo año, incluyó por vez primera una cuantificación de objetivos para todo el conjunto del Estado. Los futuros Planes Anuales incorporarán esas cuantificaciones desagregadas por CC.AA., como referencia para la actuación de sus Servicios Públicos de Empleo.

Igualmente está concluida la evaluación intermedia de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

Por otra parte, la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, establece en su artículo 66 que la política de empleo será objeto de una evaluación continuada, planificada, dirigida en el seno del Sistema Nacional de Empleo y realizada con carácter externo e independiente, desarrollándose de manera adicional al conjunto de evaluaciones internas que se realicen dentro del Sistema Nacional de Empleo. Asimismo, dispone la planificación de la evaluación en distintos niveles de organización, entre los

³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/12/04/1069>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-5365>

que se encuentra la evaluación de impacto, eficacia, eficiencia de programas y medidas de políticas de empleo que se desarrollen en aplicación de las estrategias y planes vigentes (artículo 68.c).

II. Propuestas relativas al Modelo de activación laboral.

Estas propuestas se dirigen al rol de las oficinas de empleo dentro del Sistema Nacional de Empleo, los servicios que ofrecen, el modelo de relación con las empresas, la configuración de los canales de atención, orientación y tutorización, así como el modelo de perfilado de los demandantes de empleo. Así, de acuerdo con el spending review se puede mejorar la eficiencia y la calidad percibida por el usuario, siendo primordial establecer desarrollos vertebrados por el Servicio Público de Empleo Estatal que sean compartidos por todos los servicios públicos de empleo autonómicos para una mayor eficiencia en el gasto.

2. Propuesta: *Estructura básica de atención basada en la ventanilla única.*

Respuesta: Propuesta implementada.

En España existe un alto grado de descentralización en este ámbito siendo competencia estatal la legislación laboral y la protección por desempleo y de las CCAA la gestión de las políticas activas de empleo. El punto de encuentro de los servicios son las Oficinas de Empleo, donde conviven tanto la Administración del Estado, en concreto, el SEPE, para la gestión de las prestaciones por desempleo y aquellas otras competencias estatales establecidas en la Ley de Empleo, como la Administración de la Comunidad Autónoma de la que se trate, en concreto, los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos, para la gestión de las políticas activas de empleo. Por ello, las Oficinas de Empleo pueden considerarse las ventanillas únicas para los desempleados, al encontrar en ellas, gestionados por dos Administraciones distintas, los servicios que necesitan en cuanto a las prestaciones por desempleo como en cuanto aquellas actividades que necesitan para la mejora de su empleabilidad y la búsqueda de empleo (ejemplo, orientación, formación...).

III. 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.

3. Propuesta: *Definir programas que respondan a las necesidades de colectivos específicos.*

Respuesta: Propuesta implementada.

En los artículos 50 a 54 la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo se determinan aquellos colectivos de atención prioritaria para la política de empleo y por ende, destinatarios de programas específicos destinados a fomentar el empleo de esas personas para el acceso y mantenimiento del empleo y para el desarrollo de su empleabilidad, con el objeto de promover una atención específica hacia la planificación, diseño y ejecución de las políticas de empleo.

Un ejemplo de planificación de las políticas activas de empleo para colectivos específicos lo constituyen las inversiones incluidas en el Componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y que se pueden consultar en el siguiente enlace web:

<https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia.html>.

4. Propuesta: Establecer un marco de gestión orientado a resultados y que pague por eficacia en su consecución. Bonos de intermediación y formación.

Respuesta: Propuesta implementada.

En la actualidad el 45 por ciento del total de los fondos distribuidos a las CCAA en Conferencia Sectorial son adjudicados con arreglo a indicadores de cumplimiento de objetivos (ICO), acordados con las propias CC.AA. Esos indicadores miden tal cumplimiento de objetivos de manera agregada para cada Comunidad Autónoma y para el conjunto de las Políticas Activas de Empleo que gestiona.

El siguiente avance en cuanto a la orientación a resultados lo proporcionarán los resultados de las evaluaciones de impacto que ya están en marcha, y que utilizan una metodología basada en el análisis contrafactual. Estas evaluaciones de impacto, que ya se realizan para los Planes Anuales que desarrollan la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo, se irán aplicando progresivamente a los programas y medidas concretos que conforman los Planes Anuales. Ello permitirá una medición más precisa de su eficacia y eficiencia.

De manera complementaria, se están realizando ya estimaciones del retorno de la inversión en Políticas Activas de Empleo, que también se extenderán a programas específicos en los próximos ejercicios.

Para llevar a cabo este despliegue de acciones y medidas de evaluación, todos los SPE de las CC.AA. y el SEPE están recibiendo formación específica, en la que destacamos un Diploma Universitario sobre Evaluación de Políticas Públicas de Empleo.

5. 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.

En el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE) se han iniciado los trabajos preparatorios para incorporar la implantación y el seguimiento de los servicios garantizados a las personas y a las empresas, previstos en la vigente Ley de Empleo.

La implantación de los servicios garantizados en el SISPE seguirá las directrices elaboradas en los grupos de trabajo que el SEPE y las CC.AA. han constituido, y que desarrollarán su actividad en el primer semestre del año 2024.

6. Propuesta: *Definir un sistema de mejora continua de la calidad orientado a la eficacia y la eficiencia. Normalización común desde las Conferencias Sectoriales.*

Respuesta: Propuesta implementada.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 9.g) de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, corresponde a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales analizar, conforme a los indicadores consensuados, el grado de eficacia y eficiencia de la política de empleo desarrollada por el servicio público de empleo estatal, los servicios públicos de empleo autonómicos y sus entidades colaboradoras, incluidas las agencias de colocación, y elaborar, en colaboración con el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, un Informe Conjunto sobre el empleo que será la base para facilitar el intercambio de buenas prácticas y para planificar y coordinar la política de empleo a corto y largo plazo.

En ese sentido, se dispone de un informe conjunto que integra un estudio común sobre el cálculo de costes de los servicios garantizados y un protocolo normalizado para la selección de buenas prácticas en el ámbito del Sistema Nacional de Empleo.

7. 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 que se regulará reglamentariamente.

Igualmente, en este momento se está desarrollando una herramienta tecnológica de detección de necesidades formativas.

8. 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 en proceso.

La Ley de Empleo vigente 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 está cursando un Diploma específico sobre evaluación de políticas públicas de empleo. El diploma dio comienzo en el mes de octubre y se prolongará hasta el mes de junio, se imparte a distancia, contará también con actividades y eventos presenciales, e incluirá un trabajo aplicado de final de curso tutorizado individualmente por el profesorado que imparte el diploma.

La coordinación corre a cargo de la Universitat de Barcelona, y cuenta con la participación de diferentes universidades del Estado.

IV. 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.

9. 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. En el diseño del cuestionario común se están teniendo en cuenta los cuestionarios utilizados

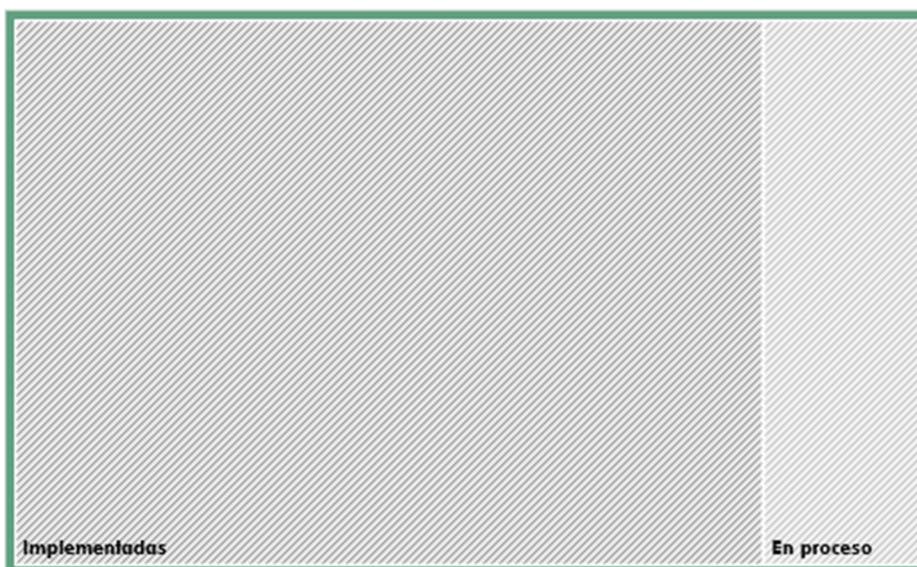
con este fin a nivel europeo, como por ejemplo el utilizado por la Red de Servicios Públicos europeos (PESnet).

IV.III. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 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



I V.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 y Formación profesional (en adelante MEFP) y del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (en adelante MCIU). 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 MEFP. 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 MEFP. 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 y Formación profesional (MEFP) 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 MEFP 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 MEFP, 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.

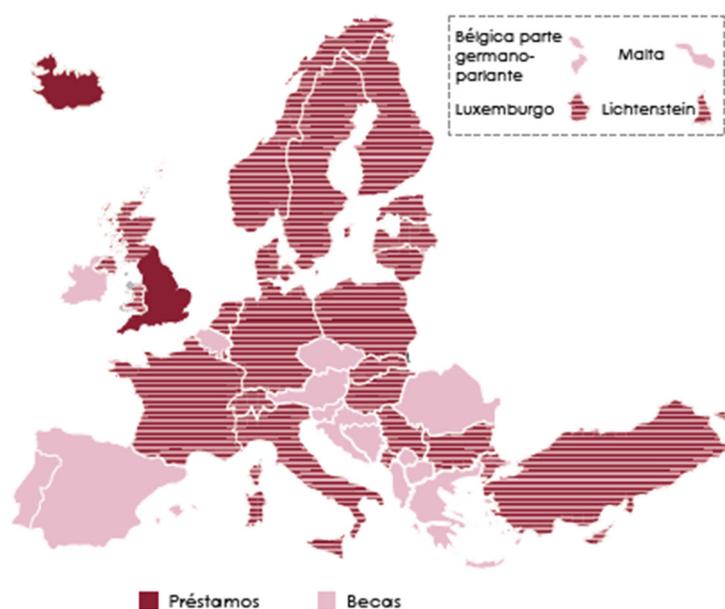
Todos los países de Europa ofrecen apoyo financiero para cursar los estudios universitarios, ya sea en forma de becas o de préstamos o una combinación de ambos, siendo estos últimos menos usados en los países donde conviven las dos modalidades. España ofrece becas universitarias en concurrencia no competitiva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

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.

Respeto 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 MEFP, 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 MEFP. 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 MEFP en conceptos, población objetivo y cuantías cubiertas. Estas estrategias se pueden agrupar en tres grandes bloques: universalidad, complementar la cuantía de las becas del MEFP 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 MEFP 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 MEFP. Las universidades que utilizan sus propias herramientas y no la del MEFP, 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 MEFP 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 MEFP 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 se destaca las siguientes:

No tener 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 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 MEFP 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 AReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2023, 26 propuestas han sido implementadas y 11 rechazadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 8 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas del MEFP 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 SIU

La AReF 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 SIU los matriculados y egresados de doctorado. No se hace un seguimiento postdoctoral, pero sí que se recogen parte de los contratos postdoctorales realizados por las universidades en los ficheros de Personal investigador.

Con relación a la vida laboral, el SIU 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 en proceso.

El MICIU indica que actualmente se incluyen las causas de denegación de beca, pero nunca se ha explotado esta información.

Hasta la fecha el mantenimiento que se ha llevado a cabo en el SIIU se ha dirigido a la resolución de problemas y la adaptación de los ficheros a la normativa.

Actualmente se está llevando a cabo una actualización de la infraestructura, pero el aumento en la información de becas no está dentro de este contrato. Dentro de lo contemplado se incluye: Actualizar los sistemas ETL que actualmente se soportan en un software descatalogado y sin soporte, mover la infraestructura fuera de los sistemas del MEFP y actualizar los ficheros para recoger cambios normativos importantes.

La inclusión de información del proceso de concesión y seguimiento de las becas podrá ser contemplada a medio/largo plazo a partir de la finalización de la actualización actual.

3. Propuesta: *Mejorar la cobertura de la información en el SIIU para garantizar la fiabilidad de las conclusiones que se deriven de su explotación estadística.*

Respuesta: Propuesta implementada.

El SIIU se basa principalmente en registros administrativos. Estos datos son tremendamente útiles para realizar estadísticas y realizar seguimiento de ciertas medidas,

pero tienen sus limitaciones, en particular para realizar análisis causales, tal y como lo planteó la AIREF en su momento. Se ha realizado una mejora sustancial de la información socioeconómica de los estudiantes comenzándose a recabar la ocupación y estudios de los padres a través de los ficheros del padrón del INE. Con estos datos se ha realizado un estudio sobre el perfil socioeconómico de los estudiantes universitarios en España y cómo este perfil influye en los itinerarios y resultados académicos que se publicará en los próximos meses. Los indicadores que publica el SIIU son consistentes, están validados y son de gran utilidad para la toma de decisiones tanto a nivel nacional como a nivel regional. Los registros que se recogen en el SIIU se revisan anualmente con las CCAA para mejorar los ficheros y las estadísticas y datos que se ofrecen.

La explotación estadística del SIIU es muy extensa y en los términos que se marcan en el Plan Estadístico Nacional es muy fiable. Por otro lado, cuando se quieren realizar estimaciones y análisis ad-hoc, es preciso estudiar cada caso para verificar que los datos son suficientes para generar un análisis de calidad. Aunque desde la unidad se realiza una labor continua, dirigida a mejorar la cobertura de los datos del SIIU, es difícil garantizar que estos puedan ser suficientes para estudiar cualquier fenómeno o hacer cualquier análisis dentro del ámbito universitario sin precisar de otras fuentes. En este sentido entendemos que debemos de seguir el principio de “minimización de datos”, según se establece en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, no pudiendo exigir datos de una forma desproporcionada sin tener una justificación de peso que nos obligue a solicitarlos.

4. Propuesta: *Incorporar mejores prácticas de otros sistemas que puedan guardar relación con el SIIU (por ejemplo, UNEIX en Cataluña).*

Respuesta: Propuesta implementada.

El SIIU participa en foros con otras unidades de gestión estadística de carácter ministerial, autonómico o supranacional, e incorpora servicios nuevos (ej. centro de datos).

Dentro de la Comisión de Estadística e Información Universitaria en la que se coordina la información recogida en el SIIU y la metodología de los indicadores están todas las comunidades autónomas y los responsables de los sistemas de información

universitaria regionales, incluido UNEIX. En este foro, los supervisores de las CCAA presentan propuestas de mejora. Si bien, es importante resaltar que el SIIU presenta el reto de homogeneizar la información de todo el país lo que lleva a ciertas limitaciones.

Es importante tener en cuenta que el SIIU recoge datos del total de universidades del Sistema Universitario Español y en relación a la implantación de buenas prácticas, se considerarían aquellas que son consensuadas con todas las partes implicadas y siempre dentro del marco de la Comisión de Estadística e Información Universitaria, ya que una de las dificultades añadidas del SIIU recae en unificar la información de muchos sistemas de gestión diferentes y en ocasiones sistemas con distintas normativas regionales e institucionales.

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.

Reconsideración de los umbrales de renta utilizados en la concesión

5. Propuesta: Realizar un estudio en profundidad de los umbrales de renta familiar. Por ejemplo, estudiar una función continua de las cuantías de la beca según la renta para evitar discontinuidades, estudiar la posibilidad de incluir más tramos en los umbrales de renta para recoger más situaciones económicas de las familias, estudiar los efectos redistributivos, etc.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP indica que en los últimos años ha realizado diversos estudios sobre los umbrales de renta familiar, principalmente dirigidos a favorecer el acceso al sistema estatal a un mayor número de familias y a que las unidades familiares más desfavorecidas (situadas en el umbral 1) tengan una mayor facilidad de acceso a las ayudas, mediante la elevación de los umbrales o la introducción de nuevas deducciones en la renta familiar. Se trata de distintos estudios internos y por tanto no publicados realizados por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes en colaboración con la Secretaría General de Universidades, así como de estudios realizados en el seno de un grupo de trabajo con los Ministerios de Hacienda e Inclusión, Seguridad Social y

Migraciones. Estos estudios han sido tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones con motivo de los decretos anuales de umbrales y cuantías de las becas.

Así en el curso 2020-2021 se introdujo una nueva deducción para el caso de las familias monoparentales y se elevó el umbral 1 de renta de forma muy considerable para aproximarlos al umbral de la pobreza e incrementar sus efectos redistributivos.

Por otra parte, después de analizar los resultados de las últimas campañas de becas, para el curso 2024-2025 está previsto una elevación en los umbrales de renta familiar actualmente vigentes según las disponibilidades presupuestarias. Tras un estudio de la evolución del número de becarios, se adopta esta medida con el fin de conseguir, por una parte, que el número de becarios se estabilice y, por otra, un incremento en el número de familias que puedan acceder a un mayor número de componentes de beca, al afectar esta elevación de umbrales no sólo al umbral 3 (aquél que da acceso a la beca) sino también a los umbrales 1 y 2 que permiten obtener más componentes (cuantía ligada a la residencia y cuantía variable en el caso del umbral 2 y también cuantía ligada a la renta en el caso del umbral 1).

Anualmente, se continúan realizando diversos análisis y evaluaciones sobre las implicaciones de posibles modificaciones en los umbrales de renta, pudiéndose considerar, por tanto, que esta medida está suficientemente implementada.

El MICIU indica que durante el año 2023 se ha realizado un estudio sobre los umbrales de renta para la obtención del ingreso mínimo vital con el objetivo de reformar el sistema de becas para el año académico 2023-2024. La propuesta de la Secretaría General de Objetivos y Políticas de Inclusión y Previsión Social (en adelante SGOPIPS) incluía cuatro medidas, una de las cuales implicaba la redefinición de los umbrales de patrimonio. Se propuso una nueva “beca de excelencia y equidad”, que solo recibirían aquellos dentro del umbral 1 de renta. Sin embargo, la propuesta no obtuvo el consenso necesario para salir adelante.

La SGOPIPS sostiene que la propuesta debe implementarse de manera integral. A partir de estas conclusiones, los ministerios proponentes decidieron no implementar otros cambios en el curso 2023/24, aparte de actualizar los umbrales de renta familiar en la convocatoria de becas generales y en la convocatoria de ayudas para estudiantes con necesidades específicas de apoyo educativo, que se incrementarán en un 5 por ciento.

Se espera que el incremento de los umbrales beneficie a unos 30.000 estudiantes de la convocatoria general. Las medidas relativas al alquiler y las víctimas de violencia sexual, incluidas por primera vez en la convocatoria, se estima que beneficiarán a unos

6.000 becarios. Además, se mantiene el compromiso de estudiar la mejora de los umbrales de patrimonio para cursos futuros, en línea con las sugerencias de la SGOPIPS y en colaboración con la AEAT.

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

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

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MEFP incide que para el curso 2023-2024 se tuvieron en cuenta algunos factores que podían distorsionar la concesión de las becas en este punto. Así, se excluyó del cómputo del patrimonio familiar el importe percibido en concepto de Bono Cultural Joven que, dado el tramo de edad de los beneficiarios, podía afectar a un buen número de solicitantes de beca a la hora de computar el patrimonio familiar. También se excluyó del cálculo del patrimonio las ayudas percibidas con ocasión del volcán de la Palma, habida cuenta de que se trataba de unas subvenciones fácilmente identificables y que no se consideraba que supusieran en ningún caso un indicio de patrimonio, tal y como establece la convocatoria.

Para el curso 2024-2025, tras diversas consultas efectuadas al Ministerio de Hacienda a los efectos de determinar la posible existencia de algún otro elemento que pudiera distorsionar el cálculo del patrimonio y que pudiera ser accesible a través de los datos proporcionados por la Administración Tributaria, se ha acordado la procedencia de excluir del cómputo de dicho patrimonio familiar, además de los conceptos recogidos en la anterior convocatoria, las subvenciones obtenidas para el alquiler de la vivienda habitual. Dicha exclusión se ha incluido en el Real Decreto 201/2024, de 27 de febrero, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2024.

No obstante, se continúa estudiando en el marco del grupo de trabajo creado en 2021, en que están representados, los Ministerios de Educación, Formación Profesional y Deportes, Ciencia, Innovación y Universidades, Hacienda e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, con objeto de avanzar en la identificación y corrección de otras posibles distorsiones en los umbrales de patrimonio. Con este fin, se analizará la repercusión que

tienen las subvenciones públicas en el concepto de ganancias patrimoniales que son tenidas en cuenta como indicador de patrimonio para la obtención de las becas.

Por su parte el MICIU indica que otra de las conclusiones del grupo de trabajo conjunto (Ministerio de Educación y Formación profesional, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) al respecto de esta cuestión ha sido la siguiente medida incluida en la propuesta de la SGOPIPS que si bien no es concluyente si destaca la necesidad de continuar con el estudio de las repercusiones que puede generar un cambio en los requisitos de patrimonio. La medida adoptada por la SGOPIPS es la siguiente:

- Gestión de control de requisitos de renta y patrimonio más eficientes. Se considera por la SGOPIPS que el cambio en la definición de patrimonio tendría un efecto positivo en la gestión administrativa de las becas, ya que la comprobación de esos requisitos con la Agencia Tributaria y las Agencias Forales está protocolizada y automatizada. No obstante, en la situación actual, la colaboración con las administraciones tributarias es fluida, ágil y eficaz y está plenamente automatizada, por lo que no se ve una mejora en esta propuesta, no obstante, la implementación de los cambios en los requisitos de patrimonio requiere un estudio de impacto conjunto con la AEAT, que llevará tiempo. Estos cambios son difícilmente compatibles con la forma en que la AEAT aporta la información, lo que puede producir indefensión a los recurrentes.

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.

Portal de solicitud única para todas las becas

Se propone desarrollar un portal único de solicitud para todas las becas universitarias disponibles (Estado/el ministerio, comunidades autónomas y entidades locales).

En concreto, las propuestas son las siguientes:

7. Propuesta: Crear una herramienta informática que permita servir como punto único de acceso al sistema estatal de becas universitarias.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MEFP y el MICIU indican que existe un portal en la página web del Ministerio de Educación y Formación profesional que permite el acceso al sistema general de becas universitarias.

Véase la siguiente URL: <https://www.becaseduccion.gob.es/portada.html>.

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:

8. 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 en proceso.

El MEFP indica que desde el curso 2022-2023 se ha modificado el procedimiento de concesión de las becas, de modo que las solicitudes de beca se presentan en el mes de marzo-abril, cuando los estudiantes todavía no han finalizado el curso académico y por lo tanto, todavía no conocen los datos académicos de dicho curso que van a ser tenidos en cuenta para la concesión de beca y tampoco las casillas de IRPF que se van a valorar, habida cuenta de que la declaración de dicho impuesto se presenta con posterioridad.

La apertura del plazo en estas fechas permite adelantar los plazos de tramitación, tal y como también proponía la AIREF en su informe. Por otra parte, tal y como se deduce de la convocatoria y de las campañas informativas lanzadas por el departamento, este adelanto permite asimismo que cualquier estudiante, incluso en el supuesto que todavía no tenga la seguridad de que va a continuar estudiando o de los estudios que va a cursar, pueda presentar su solicitud de beca.

Por estos motivos, cualquier simulador que se pudiera establecer daría lugar a resultados muy poco fiables, al desconocer el interesado en el momento de presentar su

solicitud los datos académicos y económicos a considerar, y podría crear falsas expectativas o disuadir a algunos estudiantes a solicitar su beca pensando que no van a cumplir unos requisitos que, a lo mejor, finalmente acaban cumpliendo.

Por otra parte, la modificación del procedimiento, ha permitido que todos los solicitantes tengan conocimiento del cumplimiento de los requisitos económicos para la obtención de la beca de forma muy inmediata y, en todo caso, antes de que comience el curso para el que la solicitan, por lo que la implantación de este tipo de herramientas ha perdido parte de su sentido.

Adicionalmente, la colaboración con las administraciones tributarias es fluida, ágil y eficaz y está plenamente automatizada, por lo se ve tampoco margen de mejora en este punto. Se ha protocolizado y automatizado la comprobación de los requisitos de renta y patrimonio con la Agencia Tributaria y las Agencias Forales.

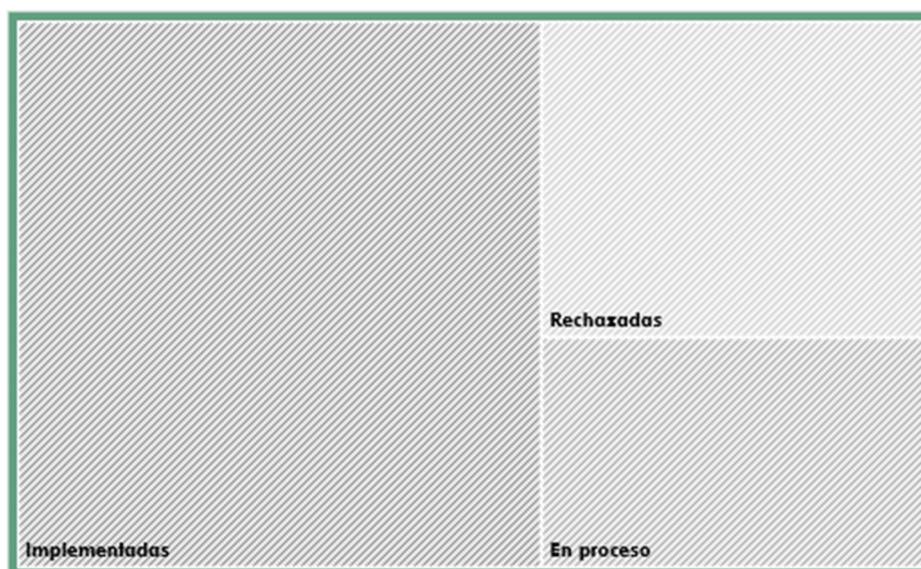
El MICIU indica que se ha implementado la gestión de control de requisitos de renta y patrimonio con el objetivo de que fueran más eficientes a través del acceso a otras herramientas informáticas. No obstante, la implementación de estos cambios en los requisitos de patrimonio requiere un estudio de impacto conjunto con la AEAT.

IV.IV. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2023 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 5: Promoción del talento y su empleabilidad en I+D+i

El *spending review* sobre el programa de promoción del talento y su empleabilidad en I+D+i 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 el informe de la AReF publicado el 19 de junio de 2019².

IV.V.I. Ámbito del *spending review*

La Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación es el marco de referencia en materia de investigación, desarrollo e innovación y, por tanto, de los planes estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación. El talento y la capacidad innovadora de los individuos representan aspectos clave para el desarrollo socioeconómico y el crecimiento del país.

El objeto de análisis de este *spending review* fue el programa estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i de la Agencia Estatal de Investigación (en adelante AEI), perteneciente al entonces Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (en adelante MCIU). Este programa, es el instrumento fundamental de la AGE para promover la formación e incorporación de recursos humanos en I+D+i, está incluido en el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, y contiene tres subprogramas estatales: formación, incorporación, y movilidad.

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

² <https://www.airef.es/es/idi/>

El objetivo de la evaluación es conocer la pertinencia de su diseño, su cobertura y generosidad, cómo funciona el procedimiento de las ayudas del programa, y, finalmente, cuantificar el impacto de las dos ayudas más importantes del programa en relación con los objetivos (aspectos de mejora en la excelencia académica y vida laboral) que persiguen. Estas dos ayudas representan aproximadamente un 50 por ciento del presupuesto de las 11 ayudas (formación e incorporación) que contiene el Programa.

En concreto, se estudia su estrategia y definición, el procedimiento de gestión y tramitación de sus ayudas y contratos, así como el impacto que tienen sus dos ayudas más importantes (Formación del Personal Investigador (FPI), y Ramón y Cajal (RyC) respecto a aspectos de excelencia académica y vida laboral.

1) Ayudas predoctorales para la formación de doctores en universidades y centros públicos nacionales (FPI)

Se enmarcan en el Subprograma Estatal de Formación y tienen como objetivo principal incrementar la cantidad y la calidad de los nuevos doctores, a través de la realización de sus tesis doctorales en el marco de los mejores proyectos de investigación de grupos de investigación con solvencia científica y académica pertenecientes a universidades, organismos públicos de investigación y otros centros de investigación.

Cuentan con un presupuesto anual alrededor de 98 millones de euros que representa un 51 por ciento del presupuesto del Subprograma de Formación (aproximadamente un 32 por ciento del presupuesto total del Programa evaluado), y se convocan por concurrencia competitiva alrededor de 1.000 ayudas anualmente, así, el presupuesto medio por ayuda son 100.000 euros. Esta ayuda tiene una duración de cuatro años y tiene una cuantía anual para el beneficiario de 20.500 euros.

2) Contratación de doctores con una trayectoria contrastada, ayudas Ramón y Cajal (RyC)

Estas ayudas se enmarcan dentro del Subprograma de Incorporación y tienen el objetivo de promover el aumento de los recursos humanos dedicados a I+D+i en España, tanto en los organismos de investigación como en las empresas de cara a su estabilización, favoreciendo, por un lado, la carrera de los investigadores jóvenes

y las prácticas rigurosas de selección de personal de reconocida competencia investigadora y, por otro lado, apoyando y reforzando la contratación de personal altamente cualificado en el sector empresarial, especialmente en pymes y organismos privados de investigación sin fines de lucro, potenciando la movilidad horizontal entre organismos públicos de investigación, universidades y empresas.

Cuenta con un presupuesto que en 2016 alcanzó los 54 millones de euros y que representa un 52 por ciento del presupuesto del Subprograma de Incorporación (aproximadamente el 18 por ciento del presupuesto total del Programa evaluado), y se convocan alrededor de 175 ayudas anualmente, así, el presupuesto medio por ayuda son 300.000 euros. La ayuda tiene una duración de cinco años y en 2016 tenía una asignación anual de 33.720 euros.

El alcance del estudio, en cuanto a gasto, fueron 310 millones de euros, correspondientes al presupuesto del Programa de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i del año 2016. Representaba un 12 por ciento del presupuesto del Programa Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación (2.504 millones de euros). Es una parte del presupuesto estatal y autonómico en I+D+i (alrededor de 9.000 millones de euros) y de la inversión total en I+D+i en España (alrededor de 13.000 millones de euros). El programa destina un 62 por ciento a ayudas al fomento de talento, un 33 por ciento a ayudas a la incorporación de investigadores al mercado laboral y el resto a ayudas de movilidad.

Las respuestas al cuestionario han sido remitidas por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

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

El *spending review* de Promoción del talento y su empleabilidad en I+D+i se ha llevado a cabo en tres evaluaciones:

- 1) Evaluación de estrategia: se analiza la pertinencia del Programa estatal, si su diseño permite responder adecuadamente a los objetivos que persigue. Para ello, su objetivo ha sido identificar las necesidades que tienen los estudiantes e investigadores para analizar la cobertura, generosidad y pertinencia del programa.

- 2) Evaluación de procedimiento: se identifican los principales problemas de la tramitación, control y seguimiento de las ayudas. Aspectos como el retraso en los recursos financieros, los criterios de valoración de méritos, los problemas identificados en las sucesivas convocatorias de ayudas, y las soluciones propuestas serán objeto de especial atención.
- 3) Evaluación de eficacia: se cuantifica el efecto causal que producen las ayudas más importantes (FPI y RyC) en los objetivos para los que se han diseñado, es decir, en aspectos de excelencia académica y de vida laboral.

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 MICIU.

El presente informe de seguimiento se estructura distinguiendo los siguientes apartados del *spending review*: **contexto general en I+D+i y comparación con otros países, evaluación de estrategia, evaluación de implementación**, y por último se realiza una **evaluación de impacto**.

I. Contexto general en I+D+i y comparación con otros países

Inversión en I+D y su financiación

El estudio señala que desde 2009, la inversión total en España en I+D ha disminuido tanto en términos relativos, desde un 1,38 por ciento del PIB hasta un 1,19 por ciento en 2016, como en términos absolutos, de 14.582 a 13.260 millones de euros. Los niveles en el momento de publicación del *spending review* distan mucho de la media de la UE, aproximadamente un 2 por ciento del PIB, y del objetivo del plan europeo Horizonte 2020 del 3 por ciento. Además, España es el único país de la UE-5³ en el que la inversión total en ha caído entre 2009 y 2016, un -10,2 por ciento, en contraste con el crecimiento de inversión total de los 28 países de la UE de un 17 por ciento.

Una de las principales características de la financiación del sistema español es la menor involucración del sector privado en materia de investigación e innovación. La

³ La UE-5 incluye: España, Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia

inversión de I+D procedente de empresas en España representa un 47 por ciento del total en la actualidad, y es inferior que en todos los otros países de la UE-5. En concreto, la inversión del sector privado en Alemania representa aproximadamente un 66 por ciento del total.

En 2016, solo aproximadamente el 12 por ciento de los fondos públicos se destinan a fomentar el sector privado, cuando en países como el Reino Unido se invierte casi el doble (aproximadamente el 22 por ciento de los fondos públicos se invierten en el sector privado).

Los principales sectores de la industria en los que se invierte en I+D+i en España son el farmacéutico, el aeronaval y el ferroviario. Estas líneas de inversión contrastan con las de los países de la UE-5. En Alemania, Reino Unido y Francia destaca el sector de productos electrónicos, junto con el metalúrgico, vehículos de motor y químico, respectivamente. En Italia, los principales sectores de inversión son el aeroespacial y el textil.

El estudio **concluye** que el nivel de inversión total en I+D+i está alejado de la media de la Unión Europea y de los objetivos H2020. La inversión de I+D+i en España fue de aproximadamente 13.256 millones de euros en el año 2016, que representa aproximadamente un 1,2 por ciento del PIB, inferior al 2 por ciento de la media europea (por ejemplo, Alemania invierte un 2,9 por ciento del PIB).

Recursos Humanos en I+D+i y su empleabilidad

El número de investigadores respecto a la población activa (0,56 por ciento) se encuentra por debajo de la media de la Unión Europea (0,77 por ciento), y de los países UE-5.

En España existe una baja inserción de los doctores en el sector privado en comparación con otros países (17 por ciento de doctores activos en sector privado frente a un 65 por ciento de Alemania), que evidencia la poca conexión entre el sistema público de investigación y la empresa privada. Analizando el principal foco de su trabajo, los doctores españoles poseen un perfil laboral más académico, al dedicarse en gran medida a la investigación (72 por ciento frente al 17 por ciento de Alemania o al 40 por ciento del Reino Unido), y su actividad investigadora se desarrolla principalmente en el sector público (solo un 6 por ciento de los doctores que realizan investigación lo hacen en la empresa privada).

Por otro lado, el estudio indica que ninguna universidad española se sitúa por encima del puesto 200 en el ranking de Shanghái (comparado con Alemania e Inglaterra, con 14 y 21 universidades. Destaca asimismo negativamente el porcentaje de empresas innovadoras, y el escaso número de patentes.

El estudio presenta las siguientes **conclusiones:**

Desde el año 2010 hasta el 2016, el número de investigadores y personal de I+D descendió alrededor de un 8 por ciento. Además, la tasa de inserción de los doctores es baja en el sector privado en comparación con otros países (17 por ciento de doctores activos en sector privado frente a un 65 por ciento de Alemania).

España se sitúa en una buena posición en cuanto a la cantidad de producción científica. Sin embargo, en términos de calidad investigadora, España se encuentra por debajo de todos los países del UE-5 y de la media de la UE.

Baja colaboración público-privada, reflejada en un número limitado de clústeres de innovación y redes de colaboración en I+D+i. Una de las principales características de la financiación del sistema español es la menor involucración del sector privado en materia de investigación e innovación. Además, tanto el sector público como el sector privado poseen un alto ratio de autofinanciación.

En cuanto al impacto del I+D relacionado con la empresa, España destaca negativamente en el porcentaje de empresas innovadoras, 34 por ciento, frente al 49 por ciento de la UE, y al escaso número de patentes, 18 por millón de habitantes, frente a 72 de la UE.

Inexistencia de un sistema de financiación de instituciones basado en la excelencia académica, práctica cada vez más extendida en Europa para garantizar la eficacia de los recursos de I+D+i. Ninguna universidad española aparece en el top 100 de los rankings que identifican universidades de prestigio

II. Evaluación de estrategia

Marco estratégico en materia de I+D+i en España

El marco de referencia del país en materia de investigación, desarrollo e innovación es la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación, en él se enumeran los principales objetivos estratégicos, entre los que se encuentra el reconocimiento y promoción del talento y su empleabilidad.

Por su parte, el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación es el instrumento fundamental de la AGE para el desarrollo y consecución de los objetivos de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación, y en él se incluyen las ayudas estatales destinadas a la I+D+i. A su vez, el Plan Estatal está integrado por programas estatales que corresponden a los objetivos generales establecidos en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación. El Plan Estatal 2017-2020 contiene cuatro programas estatales:

P1. Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad (objeto del *spending review*).

P2. Programa Estatal de Generación de Conocimiento y fortalecimiento del Sistema Español de I+D+i.

P3. Programa Estatal de Liderazgo Empresarial en I+D+i.

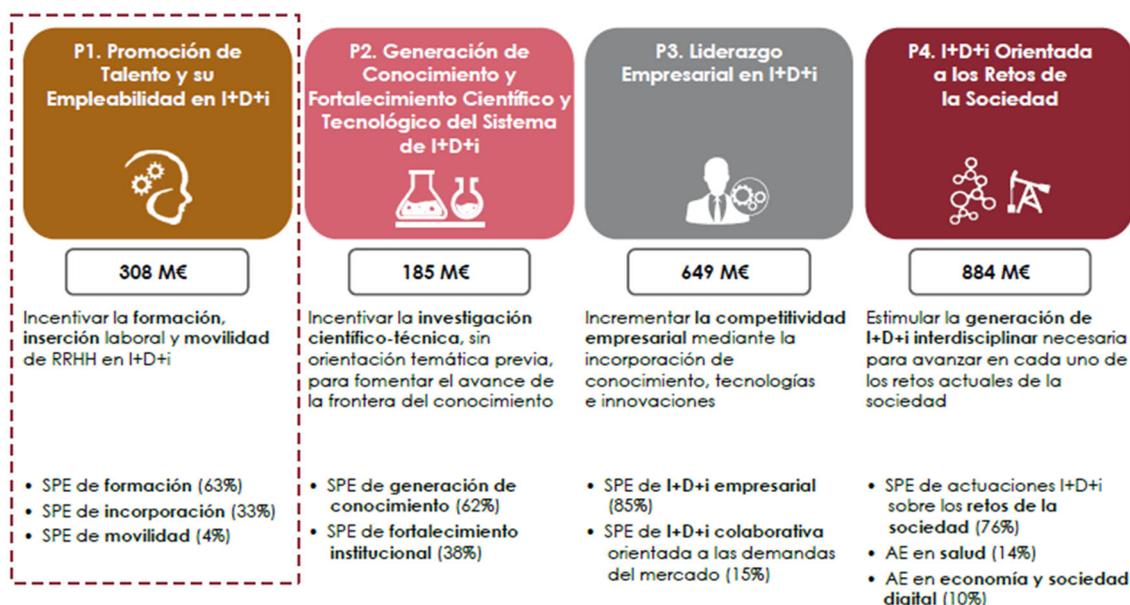
P4. Programa Estatal de I+D+i orientada a los retos de la sociedad.

Los programas de actuación anuales son el instrumento de planificación presupuestaria del Plan Estatal y en ellos se recogen las actuaciones que se convocan cada año y los compromisos plurianuales previstos en cada una de las convocatorias públicas. Además, permite realizar el seguimiento del Plan indicando calendario de las convocatorias de las ayudas, unidades gestoras, objetivos específicos y las principales características de las ayudas. También contiene los indicadores de gestión y seguimiento de las actuaciones.

El objetivo del *spending review* fue el Programa P1, Promoción de Talento y su Empleabilidad en I+D+i.

Gráfico IV.V.I.

Programas estatales anuales del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020



Fuente: AIReF. Proyecto de evaluación 5: Promoción del talento y su empleabilidad en I+D+i

En el Plan Estatal 2017-2020 se establecieron 51 indicadores diferentes, agrupados en torno a cinco grupos, siendo uno de carácter general y los demás asociados a cada uno de los diferentes programas. El estudio realiza un análisis de los indicadores y la evolución de la inversión en I+D frente a los objetivos de los diferentes planes estratégicos.

Asimismo, se analiza la financiación de los presupuestos en I+D+i mostrándose un mapa del dinero del presupuesto público total de I+D+i en España en el año 2016. Se muestra el presupuesto en I+D+i que fue de 8.764 millones de euros en 2016 (sumando los presupuestos propios de las comunidades autónomas), que es bastante más alto que el gasto finalmente ejecutado, 4.714 millones de euros ese mismo año (un 53 por ciento de ejecución). Del gasto total ejecutado en I+D+i, un 40 por ciento proviene de la administración pública.

El estudio presenta a través de un mapa de financiación de los presupuestos estatales y de las comunidades autónomas para I+D+i el flujo de los Presupuestos

Generales del Estado a través de los diferentes agentes públicos. La evolución de la inversión total estatal en I+D+i indica que el porcentaje de ejecución de las partidas de gasto gestionadas directamente por el Estado ha caído significativa y consistentemente desde el año 2006 (un 80 por ciento desde 2009). Por su parte el grado de ejecución de las partidas presupuestarias de I+D+i ha caído progresivamente, pero se mantiene en niveles del 90 por ciento para el Programa de Promoción de Talento y Empleabilidad. Asimismo, se añade que la mayoría del presupuesto no ejecutado se corresponde, en términos financieros, con partidas de préstamos y no de subvenciones.

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

El presupuesto total en I+D+i y su ejecución han caído progresivamente año tras año, limitando mucho las capacidades de actuación e implementación de nuevos programas. Desde el año 2009 hasta el 2016, el presupuesto del Estado en I+D+i disminuyó aproximadamente un 33 por ciento (de 9.673 millones de euros a 6.430 millones de euros).

En el año 2016, uno de cada dos euros presupuestados para I+D+i no se gastaron. Esta baja ejecución del presupuesto se debe al alto peso de instrumentos en forma de préstamos, que pueden no ser atractivos en las condiciones económicas actuales. En cambio, para el programa objeto de estudio, gestionado mayoritariamente por la AEI, se ejecutó un 86 por ciento en 2016, y, un 93 por ciento en 2017.

La estrategia actual de I+D+i ha surgido de una simplificación de programas, pero mantiene los principales retos. La simplificación es coherente con la estructuración de las acciones en torno a los principales objetivos. A pesar de ello, existe una baja comunicación entre los distintos agentes de su gestión.

Definición pertinente de los diferentes programas, ya que los instrumentos de ayuda y los objetivos del plan estatal están orientados a superar los principales retos del ecosistema de I+D+i.

No se han conseguido alcanzar sistemáticamente los objetivos estratégicos para la mayoría de los indicadores, especialmente en: a) colaboración con el sector privado, b) convertir a España en un referente internacional de excelencia en I+D+i.

Actualmente, no existe una relación clara entre las ayudas y los objetivos estratégicos que se persigue con cada una de ellas. Asimismo, tampoco existe una conexión directa entre los indicadores del Plan Estatal y la consecución de objetivos.

Existe una falta de integración del sistema público de I+D+i con el sector privado. Las ayudas están dirigidas principalmente a la atracción del talento en el sector público, y solo aproximadamente un 2 por ciento de ayudas predoctorales van al sector privado.

Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i

El Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i 2017-2020 incluye las actuaciones destinadas a favorecer la formación e incorporación de recursos humanos en I+D+i, tanto en sus etapas predoctorales como posdoctorales. Está formado por tres subprogramas: Subprograma Estatal de Formación, Subprograma Estatal de Incorporación y Subprograma Estatal de Movilidad, este último no es objeto del estudio.

El presupuesto del Plan Estatal ha caído un 56 por ciento desde 2008 hasta 2016 y el presupuesto del Programa Estatal de Promoción del Talento y su Empleabilidad (P1) también ha disminuido (de 450 millones de euros a 304 millones de euros). El estudio muestra la evolución del presupuesto del programa de recursos humanos (RRHH) y sus subprogramas, así como una evolución de los presupuestos de las principales ayudas en los diferentes planes estatales desde 2008 hasta 2017.

Las principales **conclusiones** de la AIReF son las siguientes:

Desde 2008, la partida del presupuesto destinada para los recursos humanos en I+D+i ha ido disminuyendo paulatinamente. El Programa de Promoción del Talento y su Empleabilidad en I+D+i, objeto del estudio, disminuyó su presupuesto en un 32 por ciento desde 2008 hasta 2016.

Las ayudas evaluadas del Plan Estatal se gestionan a través de diferentes agentes (p. ej., AEI, Subdirección de FPU). No todas las ayudas de recursos humanos están centradas en las áreas prioritarias del Plan Estatal (p. ej., Retos de la Sociedad). Existe una baja coordinación con agentes privados de innovación y la coordinación de universidades se realiza en cada comunidad autónoma, con pocos mecanismos de alineamiento estratégico.

Estudio de las necesidades de los investigadores

Las ayudas del programa de Promoción de Talento y su Empleabilidad en I+D+i cubre las tres etapas de la carrera investigadora: 1) el doctorado, 2) el posdoctorado (etapa inicial de la carrera investigadora), y 3) la etapa de consolidación en el mercado

laboral. Para la evaluación de las necesidades en las tres etapas de la carrera investigadora el estudio se basa en dos encuestas diferentes, la primera, a estudiantes de doctorado y jóvenes investigadores, y la segunda, a investigadores principales de centros de investigación y universidades. Además, la evaluación se complementa con una serie de entrevistas realizadas al personal involucrado en I+D+i en España.

El estudio muestra un ranking de las cinco motivaciones principales para realizar el doctorado por etapa de la carrera investigadora: Vocación de investigación, falta de otras oportunidades, prestigio académico, requisito docente, oportunidad para publicar y asistir a conferencias. Tanto en doctorandos, como en posdoctorados e investigadores principales la vocación de investigación supera el 74 por ciento.

En relación a las **necesidades financieras**, el estudio señala que existen tres factores cruciales que determinarán el atractivo del modelo de I+D+i del país: 1) los ingresos percibidos deben ofrecer una cobertura suficiente para un desarrollo óptimo de la carrera investigadora, 2) el coste de oportunidad: si los ingresos percibidos por el investigador son muy inferiores a los de otras alternativas existentes (p. ej., sector privado, sistemas internacionales) el atractivo de solicitar ayudas puede verse reducido, y 3) las perspectivas de ingresos futuros y estabilidad laboral. Se presenta un ranking de las cinco principales necesidades económicas por etapa de la carrera investigadora, quedando en el siguiente orden de necesidad: coste de conferencias, tasas administrativas, costes de publicación, material informático y material de laboratorio.

El análisis de las **necesidades académicas** muestra que satisfacer las necesidades académicas del investigador con el fin de generar profesionales más completos implica también un aumento de la reputación del sistema. Para la realización del doctorado, los investigadores idealmente buscarían un centro de excelencia donde alcanzar el máximo nivel de desarrollo en su ámbito y el acceso al mayor número de oportunidades futuras.

La existencia de centros de excelencia podría ser un factor determinante en la mejora de la calidad del sistema del I+D+i en España por dos motivos:

Evitar que los investigadores españoles prefieran escoger centros extranjeros para desarrollar su carrera profesional y así mantener el talento en el sistema nacional. Sin embargo, el estudio destaca que la movilidad internacional temporal podría ser beneficiosa para el desarrollo académico y la transferencia de conocimiento y, Fomentar la atracción de talento internacional. La atracción de estudiantes y profesores

internacionales es otro factor cuantificado en los rankings de excelencia de las universidades.

El estudio de las **necesidades profesionales** muestra que el desarrollo de habilidades transversales es crucial en la formación de investigadores completos y de valor para la sociedad. Una mayor integración del sistema I+D+i tanto con el sector público como con el sector privado a través de la transparencia total de información relacionada con bolsas de trabajo y el tipo de oportunidades existentes. El estudio afirma que, en la carrera investigadora, se busca una combinación de aprendizaje entre factores de idoneidad académica y habilidades valoradas por el mercado de trabajo. La mejora de la empleabilidad está especialmente presente en la etapa de posdoctorado, en la que el 74 por ciento de los encuestados la considera entre las tres más importantes de las necesidades no económicas. Se presenta un ranking de las cinco principales necesidades no económicas por etapa de la carrera investigadora, quedando en el siguiente orden de prioridad: estabilización laboral, número de publicaciones, compatibilidad vida personal, impacto de las publicaciones, y acceso a recursos.

Por último, en cuanto a las **necesidades de gestión administrativa** el estudio añade que, para una carrera investigadora óptima, los doctorados e investigadores requieren un acceso pleno a la información y simplificación de los procesos administrativos, sobre los distintos programas existentes, sus características y las ayudas asociadas a estos.

El estudio **concluye** que las necesidades que tienen los investigadores son similares a lo largo de la carrera investigadora, y la expectativa de estabilización laboral es la prioritaria en todas las etapas. El salario de los investigadores toma mayor importancia como necesidad económica al avanzar en la vida laboral de investigación.

Cobertura y generosidad del programa

El estudio señala que la población objetivo del sistema se centra fundamentalmente en tres etapas: 1) estudiantes de doctorado: 4 años de duración, 2) investigadores posdoctorales de 0 a 4 años de experiencia posdoctoral, y 3) investigadores en consolidación: de 5 a 12 años de experiencia posdoctoral. Las ayudas de investigación proceden de cuatro fuentes de financiación diferentes: tres públicas (estatales, autonómicas, europeas) y la privada.

Se presenta una distribución de las ayudas por origen de financiación en 2017, en las diferentes etapas de la carrera investigadora. Esta distribución muestra que el mayor

número de las ayudas estatales se encuentra en la fase del doctorado (p. ej., FPU), disminuyendo el número de ayudas ofertadas en las siguientes etapas.

Con el fin de analizar la generosidad del sistema, el estudio compara las cuantías ofrecidas por las ayudas actuales a lo largo de la carrera investigadora con respecto a las diferentes alternativas existentes. Se tienen en cuenta dos alternativas: la carrera investigadora en el sector público sin la recepción de ayudas y las bases medias de cotización por cuenta ajena, en donde se incluye el sector privado (para esta alternativa, la AIReF utilizó las retribuciones medias por cuenta ajena).

El estudio presenta una comparativa de las retribuciones de la carrera investigadora, así como un análisis del diferencial retributivo entre la carrera profesional con doctorado y sin doctorado (a la salida del máster), y una comparación de la generosidad del sistema estatal que resulta ligeramente menos competitivo respecto al autonómico y europeo, en términos de cuantía de las ayudas.

En cuanto a la pertinencia del programa la AIReF presenta un análisis de la cobertura de las necesidades financieras, de formación y administrativas de las principales ayudas.

En relación a los análisis y comparativas realizados en el presente apartado el estudio recoge las siguientes **conclusiones**:

La supresión de algunas ayudas del Programa (Junta para la Ampliación de Estudios del CSIC) y la reducción del presupuesto de las ayudas Torres Quevedo han reducido significativamente la cobertura total de 2008 a 2017.

Falta de cobertura durante la etapa posdoctoral, lo que puede poner en peligro la reposición futura del personal docente estable e investigador de universidades y centros públicos. La cobertura total de ayudas cae de un 21 por ciento a un 5 por ciento tras la consecución del doctorado. Esta discontinuidad da lugar a una alta inestabilidad laboral, especialmente debida a la falta de oportunidades alternativas.

Durante la etapa de doctorado, la cuantía ofrecida por las ayudas es similar al coste de oportunidad medio de inserción en el sector privado. En la posdoctoral, la carrera investigadora con ayudas supera en retribución a su alternativa en el sector público (PDI) pero no así en el sector privado. Si se pondera a lo largo de toda la carrera profesional, el diferencial retributivo observado entre el sector privado y el sector público en España se estima en un 10,1 por ciento a lo largo de toda la carrera profesional. Comparando

los datos de España a nivel internacional, la diferencia salarial entre el sector privado y el mundo académico es consistente con los datos registrados en la UE (UE25), que cuenta con un diferencial medio entre sectores del 10 por ciento.

Las ayudas Ramón y Cajal (RyC) y Beatriz Galindo tienen una dotación competitiva, son un factor de atracción de talento en España. Durante la consolidación laboral, las ayudas, de media, ofrecen una retribución superior, tanto a su alternativa en el sector público como en el privado.

El importe de las ayudas se ha mantenido constante durante los últimos años, en cambio, el coste de vida varía de manera significativa y es diferente entre las comunidades autónomas.

La generosidad de las ayudas supone un factor diferencial en el atractivo financiero de la carrera investigadora. Tanto es así, que la inversión de hacer un doctorado es únicamente atractiva a nivel financiero si cuenta con ayudas para su realización. Realizar el doctorado con ayudas genera una tasa interna de rentabilidad (TIR) del 26 por ciento, mientras que realizarlo sin ayudas genera una TIR del -5 por ciento y serían necesarios 22 años para compensar la inversión inicial realizada.

En términos generales, el sistema estatal resulta ligeramente menos competitivo que el autonómico y europeo. Las ayudas estatales no pueden competir en retribución con las ayudas de la UE, que llegan a aportar una cuantía 75 por ciento superior.

III. Evaluación de implementación de las ayudas

Existen tres etapas relevantes en el proceso de tramitación del sistema de ayudas: la búsqueda de información, el proceso de solicitud y su resolución. Por tanto, en este apartado se estudian las etapas desde que el solicitante se informa de la ayuda hasta que se resuelve la concesión. Los análisis mencionados del estudio se basaron en revisión bibliográfica, entrevistas realizadas a los distintos miembros de la comunidad investigadora y las encuestas a doctorandos, posdoctorados e investigadores líderes.

También se realizó una sesión de *design thinking* para plantear problemas potenciales en los principales puntos críticos y proponer posibles soluciones.

Búsqueda de información

Se presenta un ranking de los principales problemas en el proceso de solicitud y concesión de las ayudas, distinguiendo entre: criterios de concesión poco predecibles, fechas de convocatoria poco predecibles, complejidad del proceso online, excesiva documentación a presentar y búsqueda de información.

Asimismo, en el estudio se analiza la información disponible entre la administración y los solicitantes de ayudas de investigación. En este apartado se muestran los principales problemas de información en la solicitud de las ayudas, diferenciando entre la falta de notificación de las convocatorias, criterios y procedimientos muy diferentes entre las ayudas, información poco sintética, inexistencia de una plataforma única de información, y preguntas o dudas no resueltas. El análisis se complementa con una comparativa a nivel internacional y regional, con Alemania y Cataluña respectivamente.

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

Poca predictibilidad de las fechas de publicación y resolución de las ayudas. Así, existe una gran variabilidad en las fechas de las convocatorias anuales de las ayudas, descoordinación temporal entre las etapas de la carrera investigadora y las fechas de convocatoria de las ayudas, existe escaso periodo para preparar la documentación exigida en la convocatoria, periodos largos de resolución de las ayudas, que se pueden llegar a prolongar más de seis meses, etc.).

Falta de una plataforma única de información, que puede afectar al acceso y continuidad de los estudiantes e investigadores en el sistema español de I+D, y genera una carga administrativa adicional a los solicitantes.

Proceso de solicitud de ayudas

El estudio presenta los principales problemas de información en la solicitud de las ayudas diferenciando entre: excesivo tiempo invertido en completar formularios, excesiva documentación a presentar, gestión con supervisores para rellenar documentación, proceso poco claro, y baja digitalización del proceso.

En este apartado el estudio **concluye** que el principal problema en la fase de solicitud a lo largo de todas las etapas de la carrera investigadora es el exceso de

burocratización del proceso de solicitud. Entre las causas se encuentran el excesivo tiempo invertido en completar formularios (no homogéneos entre todas las ayudas (p. ej., distintos modelos de CV normalizado), la falta de puntos de contacto para la resolución de dudas sobre la cumplimentación de estos, y la excesiva documentación que presentar.

Criterios de evaluación para la resolución de las ayudas

La AIREF incorpora a su análisis un ranking de los criterios más importantes de concesión en las diferentes etapas de la carrera investigadora, distinguiendo los siguientes: expediente y actividad académica del candidato, otros méritos curriculares, impacto y relevancia del proyecto, adecuación del perfil del candidato al proyecto, méritos del grupo investigador y CV del supervisor del proyecto.

Sobre este análisis se **concluye** que el expediente académico del candidato y el impacto y la relevancia del proyecto son los dos criterios más valorados por los investigadores en la resolución de las ayudas. La ponderación de los criterios de evaluación es diferente para las principales ayudas predoctorales, y también se encuentran diferencias significativas en la etapa posdoctoral.

Definición y coherencia de los criterios de evaluación de las principales ayudas

Se señala que la importancia relativa del candidato, del grupo investigador y del proyecto varía de forma notable entre las ayudas, es decir, aunque los objetivos de las ayudas sean similares, existe una diferencia de criterios entre unas ayudas y otras. El análisis presenta de forma separada la evaluación de las ayudas predoctorales, las ayudas doctorados industriales, y las ayudas posdoctorales, mostrando en los tres casos un ranking de los criterios más importantes de concesión en las ayudas que distingue entre criterios de elegibilidad del candidato y criterios de evaluación de la candidatura.

Seguimiento y control de las ayudas, y satisfacción de los receptores de las ayudas

En el apartado de seguimiento y control se analizan tanto los principales agentes de seguimiento y control, como el seguimiento científico-técnico que incluye el seguimiento económico.

Asimismo, el estudio analiza la satisfacción de los receptores de las ayudas, y afirma que a pesar de que los beneficiarios de las ayudas están satisfechos con su rendimiento académico, no ocurre lo mismo con su impacto sobre empleabilidad no académica. A partir de encuestas a doctorandos, investigadores posdoctorales e investigadores

principales, se muestran los resultados de la percepción de los beneficiarios sobre las ayudas distinguiendo entre beneficios académicos y la empleabilidad de las ayudas. Se destaca que existe un punto crítico en el emprendimiento, ya que solo un 21 por ciento de los doctorados encuestados, así como un 18 por ciento de los posdoctorados, considera que existe una mejora debido a la ayuda en esta partida.

En relación al apartado de implementación de las ayudas el estudio presenta las siguientes **conclusiones** adicionales:

Señala que, tras la concesión de las ayudas, el principal problema es la incertidumbre sobre los períodos de recepción de la financiación.

Asimismo, afirma que la justificación económica no está lo suficientemente digitalizada y simplificada. Este proceso difiere de unas ayudas a otras y requiere una importante carga documental para las diferentes unidades de coordinación, que afecta tanto a los receptores de las ayudas como a las unidades de coordinación de centros y universidades en términos de carga de trabajo. En ocasiones, se solicita soporte documental adicional de seguimiento con posterioridad al periodo de la ayuda.

Finalmente indica que la burocracia del proceso de seguimiento y control es elegida como el mayor problema durante toda la carrera investigadora. La incertidumbre sobre periodos de recepción de la ayuda y la excesiva documentación en la aceptación de esta son los dos problemas más relevantes para los investigadores receptores de ayudas.

IV. Evaluación de impacto. La eficacia de las ayudas FPI y RyC

Esta parte de la evaluación se centró en estimar el impacto de las dos ayudas principales, incluidas en el Programa de Talento y su Empleabilidad en I+D+i, sobre la excelencia académica y aspectos de la vida laboral.

La principal motivación del estudio es analizar la eficacia de estas ayudas en cuanto a la consecución de lo que podrían considerarse sus principales objetivos, que están relacionados con la producción científica y la vida laboral, así como detectar aspectos para su posible mejora en cuanto al diseño de su política.

La evaluación de eficacia tuvo por objetivo analizar los efectos de las ayudas en diferentes dimensiones. En particular, el estudio indica que se utilizaron las siguientes fuentes de información:

- Información de tramitación de las solicitudes de los solicitantes de las ayudas FPI y RyC de la Agencia Estatal de Investigación (AEI).
- Información de la producción científica de los solicitantes, descargada desde el repositorio bibliográfico Web of Science y del Journal Citation Reports (JCR).
- Información de la vida laboral de los solicitantes de la Tesorería de la Seguridad Social.
- Información tributaria de los solicitantes de la Agencia Tributaria.
- Información de si ha leído la tesis cada uno de los solicitantes descargada de la base de datos de tesis doctorales, TESEO.

Las principales **conclusiones** fueron las siguientes:

El estudio de las **bases de datos** muestra que hay que ser cuidadosos a la hora de interpretar los resultados debido a las limitaciones de las bases de datos. Entre otros aspectos, destaca las siguientes: 1) solamente se dispone información de los solicitantes de las convocatorias de ayudas entre 2008-2012, por lo tanto, las conclusiones se circunscriben a un periodo con características singulares (el importante impacto de la crisis financiera se empezó a sentir entre 2007/2008); 2) falta de integración de la información de solicitantes de otras ayudas de investigación; y 3) falta información relevante para poder seguir la trayectoria laboral de los solicitantes fuera de España.

Por otra parte, indica que no se disponen de un código bibliográfico único por investigador. Dado que los nombres y apellidos los rellena el solicitante al realizar la solicitud de la ayuda, se pueden producir variedad de problemas a la hora de buscar su producción científica (solo un nombre de un nombre compuesto, nombre en la casilla del apellido, solicitantes con el mismo nombre y apellidos, etc.).

Las ayudas FPI tienen un impacto en la carrera investigadora positivo, pero modesto, y un impacto negativo significativo, al menos a corto plazo, en la vida laboral de aquellos que la reciben.

El análisis descriptivo nos muestra indicios de que las ayudas FPI no garantizan una mayor tasa de empleo, pero sí fomentan una mayor tasa de inserción en el mundo académico (universidad o centros de I+D). Los beneficiarios de las FPI presentan una mayor inserción en la universidad (40 por ciento) que los no beneficiarios (22 por ciento).

Las ayudas RyC tienen un impacto limitado en la carrera investigadora y un impacto positivo en la vida laboral de los investigadores, excepto en la estabilización (afectada por el periodo de estudio).

El análisis descriptivo, añade la AIReF, muestra indicios de que el programa Ramón y Cajal ayuda al sistema español de I+D a captar y fijar talento, reduciendo la salida de investigadores prometedores al extranjero. El 24 por ciento de los no beneficiarios de la ayuda habrían abandonado el país, en comparación con el 3 por ciento de los beneficiarios.

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

El *spending review* relativo a la Promoción del talento y la empleabilidad en I+D+i recogía 71 actuaciones propuestas por la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2023, 57 propuestas habían sido implementadas y 13 rechazadas. A continuación se presenta la propuesta cuya respuesta en 2023 quedó categorizada como “en proceso”, y por tanto continúa siendo objeto de seguimiento en 2024. Junto a la misma se acompaña la nueva respuesta recibida del MICIU, en cumplimiento del principio de *cumplir o explicar*.

I. Reorientación estratégica

I.I. **Propuesta:** Enfocar el sistema de ayudas a proyectos de investigación

La AIReF propone asociar las ayudas a proyectos específicos de alto impacto y garantizar la continuidad de estas ayudas en líneas de investigación prioritarias de larga duración.

Actuación propuesta: *Homogeneizar los procesos de justificación de las ayudas y facilitar la cumplimentación de las memorias de seguimiento (plataforma online, aplicación móvil, etc.)*

Respuesta: Propuesta implementada.

La AEI cuenta con una aplicación para la gestión del seguimiento económico que se llama CompruebaECO, y una aplicación para la gestión del seguimiento científico que se llama

Comprueba. Ambas aplicaciones fueron sustituyendo a anteriores aplicaciones que tenía la AEI, que eran JustiEco y JustiCT.

La AEI, dispone de una aplicación visible desde Internet, que se llama JustiWeb, que es la que utilizan los beneficiarios para la presentación de sus justificaciones económicas y científicas. Lo presentado en esta aplicación por las entidades se traslada a la aplicación de gestión (CompruebaECO o Comprueba) para que los gestores de la AEI puedan validar dichas justificaciones⁴.

Las aplicaciones se adaptan a las características de las diferentes convocatorias, pudiendo configurarse los tipos de gasto que se puedan presentar, los tipos de informes, indicadores, etc.. Según marque cada convocatoria, a petición de los gestores de la AEI. Luego aunque la aplicación sea la misma, dependiendo de la configuración, podrá solicitarse en momentos de justificación científica o económica y con diferentes adaptaciones.

Estas aplicaciones permiten realizar cargas masivas de ficheros (por ejemplo archivos de bases de datos con gastos). Al tratarse de una herramienta de trabajo para los gestores de las instituciones y no ser una herramienta de consulta, la aplicación no está pensada para cargar sólo archivos vía móvil u otras plataformas móviles. Por otro lado, se encuentra en proceso de mejora al objeto de dar cumplimiento a los requisitos de accesibilidad web establecidos por la normativa española, lo que permitirá cambiar la interfaz gráfica de forma que se pueda ver en más y variados dispositivos.

Por lo que respecta a la homogeneización de la justificación de las ayudas otorgadas por la AEI, se ha unificado el procedimiento de presentación de la cuenta justificativa para un mismo tipo de convocatorias. Así, de acuerdo con la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, la justificación de las ayudas públicas y subvenciones, con independencia de la cuantía de la ayuda recibida, se efectúa mediante la modalidad de cuenta justificativa simplificada a que se refiere el artículo 75 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, aprobado mediante Real Decreto 887/2006, de 21 de julio. En este sentido, todas las convocatorias de la AEI para la realización de proyectos de investigación destinadas a entidades de investigación del sistema de I+D español se

⁴ https://ciencia.sede.gob.es/pagina/index/directorio/utilidad_justificacion_telematica

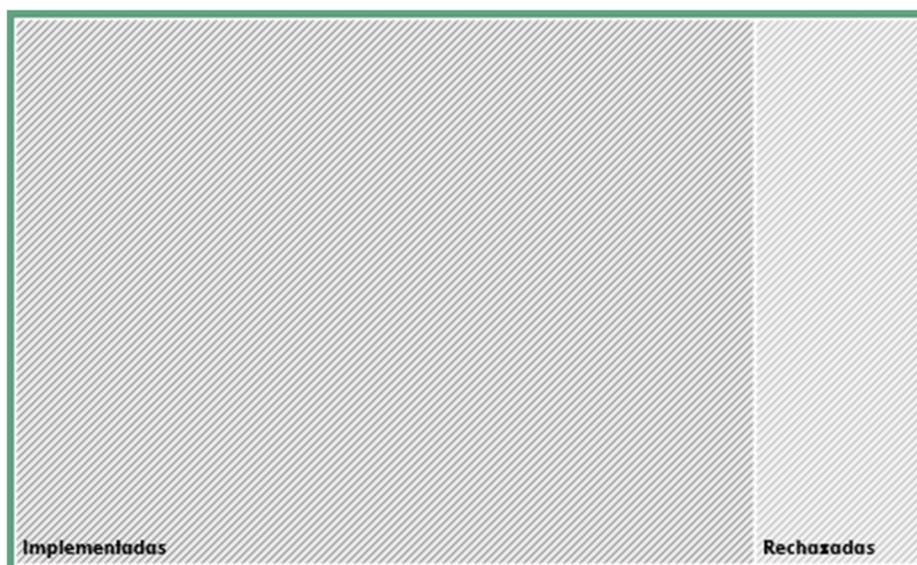
han homogeneizado y la justificación de las ayudas se realiza mediante cuenta justificativa simplificada.

IV.V. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 del *spending review* relativo a la **Promoción del talento y la empleabilidad en I+D+i**, 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.VII. 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.VII. 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 MITMA, que es además el responsable de financiar este 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.

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/>

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 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

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

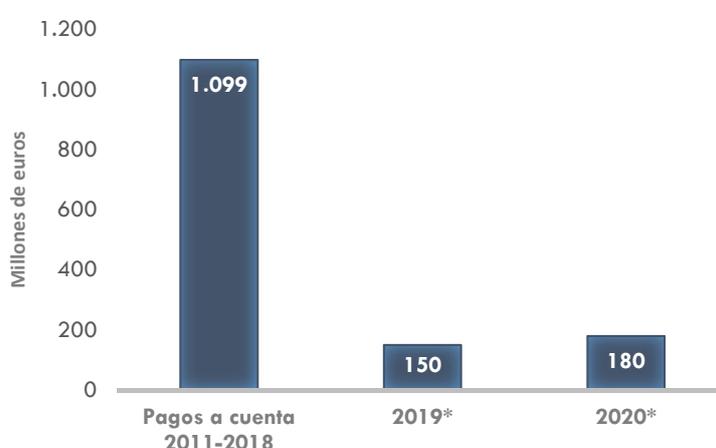
millones en pagos a cuenta en el periodo 2011-2018, otros 150 millones en 2019 y aproximadamente 180 millones para 2020.

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

Gráfico IV.VII. 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 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante MITMA) y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (Correos).

IV.VII. 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.

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

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.

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

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.

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 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:

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.

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.VII.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 2023, 7 propuestas habían sido implementadas y 5 rechazadas. A continuación, se presentan las 4 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. 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**.

I. Propuestas relativas a la eficiencia del operador:

I.I. 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 en proceso.

La propuesta se encuentra en proceso en la medida en la que la detección y aplicación de sinergias en las redes de clasificación, distribución y transporte es un proceso continuo que no puede ser acotado con una fecha de finalización.

A día de hoy, la explotación de Sinergias en las redes se encuentra muy consolidada y se ha concretado en los siguientes hitos:

- Procesos de clasificación: Para evitar duplicidad en instalaciones, en 2020 se procedió a una agrupación de todas las actividades del grupo en un solo centro a nivel provincial.

Esta eficiencia operativa ha afectado en 2023 a 51 centros provinciales lo que supone que se ha trabajado de manera compartida en más del 85 por ciento de los centros provinciales, y que se han clasificado en instalaciones compartidas más de 50 millones de paquetes.

- Procesos de reparto: La segunda es 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.

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 5 millones de envíos.

- La tercera línea de actuación sería el aprovechamiento de sinergias para la utilización conjunta de vehículos de transporte-arrastre por las redes de Correos y Correos Express. Actualmente se está trabajando en diseñar el modelo que permita 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.

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 en proceso.

Al igual que en el caso anterior, la propuesta no es acotable con una fecha de finalización, sino que la aplicación de medidas de mejora de la eficiencia y la adaptación de la operativa a las nuevas tendencias del mercado forma parte de la cultura de gestión continua de la Compañía.

En concreto, la Compañía ha continuado extendiendo la aplicación de la Inteligencia Artificial o el Big Data a la mejora de sus principales procesos y áreas de negocio, mejorando la trazabilidad en tiempo real de la cadena logística y la predicción de la demanda, lo que resulta especialmente relevante para satisfacer las necesidades de nuestros clientes en periodos de elevada concentración de envíos.

El tratamiento de datos en tiempo real, procedentes de cada uno de los puntos de la cadena logística, para detectar y anticipar posibles incidencias y el desarrollo de modelos predictivos de la demanda de paquetería permiten prever los picos de actividad, asignar los recursos humanos y técnicos y optimizar la operativa.

Por otro lado, se ha seguido con 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). Los nuevos carros han sido diseñados para compatibilizar la distribución simultánea de correspondencia y de pequeña paquetería a pie, aumentando la eficiencia de la entrega. Las ventajas que aporta son una mayor capacidad de carga volumétrica para pequeños y medianos paquetes y una mayor seguridad y ergonomía.

De este modo la compañía avanza en su objetivo para 2030 de emplear tecnologías alternativas al petróleo en el 50 por ciento de sus medios de transporte, con al menos un 25 por ciento de vehículos eléctricos, siendo actualmente una de las mayores flotas de cero emisiones del sector de la distribución en España.

La utilización de motocicletas eléctricas permite garantizar la prestación del servicio en núcleos urbanos de todo el territorio nacional, incluidas las localidades en las que se implantarán zonas de bajas emisiones a partir de 2023.

De este modo, Correos está adaptando su operativa para compatibilizar una prestación eficiente de los servicios de entrega con un menor impacto medioambiental.

Para ello, la compañía está desarrollando un proyecto que le permita diseñar la “flota de reparto del futuro”, como respuesta a las transformaciones del entorno de negocio y la demanda, el marco normativo (con la mencionada regulación de las zonas de bajas emisiones o la desaparición de los vehículos de combustión a partir de 2035), la disponibilidad tecnológica actual y futura y los marcos de financiación existentes.

3. Propuesta: *La evaluación de la formación al personal de la red de reparto ordinaria en las habilidades necesarias para poder prestar los servicios de las redes de reparto urgente.*

Respuesta: Propuesta implementada.

Para dar respuesta a la creciente demanda del mercado 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.

En la puesta en marcha de esta compleja reconfiguración operativa, ha sido esencial un esfuerzo en la difusión de los nuevos procesos a toda la red de reparto, y la formación del personal implicado en la utilización de las aplicaciones y dispositivos corporativos.

4. 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 en proceso.

La adaptación al nuevo contexto de mercado, en el que la paquetería presenta un crecimiento continuado, ha supuesto 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.

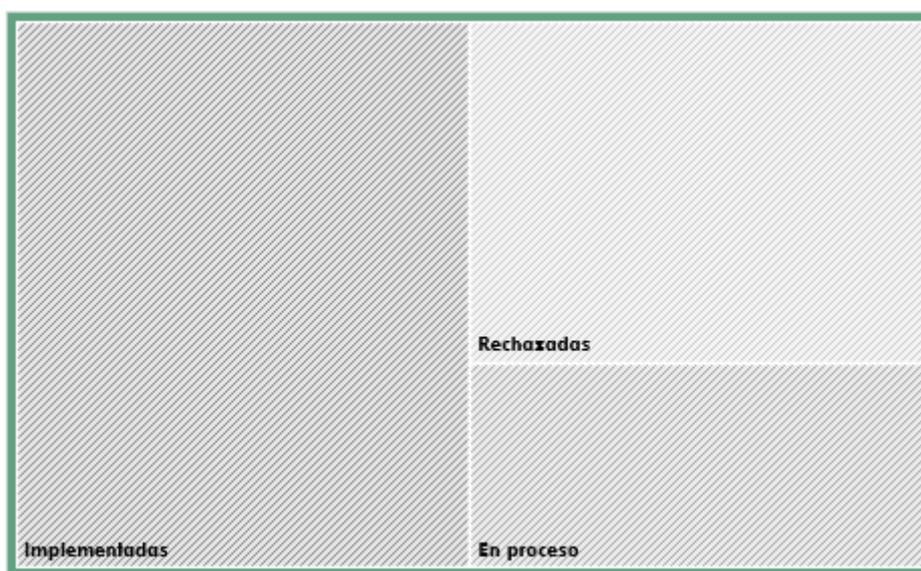
A lo largo del 2023 se ha avanzado en la implantación de unificación de las redes de postal tradicional y paquetería urgente, lo que ha permitido mejorar la eficiencia de las operaciones.

IV.VII. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 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.VII.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.VII. Fase II: Proyecto de evaluación 1: Beneficios Fiscales

El *spending review* sobre los beneficios fiscales 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. Los resultados de los trabajos se presentaron en dos informes², de fechas 22 de julio y 29 de octubre de 2020.

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

De conformidad con el estudio de la AIREF, su finalidad es evaluar una parte de los beneficios fiscales tratando de determinar si cumplen los objetivos para los que fueron creados y detectar si su existencia lleva asociada algún tipo de externalidad o distorsión que haga que resulte conveniente su reformulación.

Los beneficios fiscales: “son instrumentos de política fiscal que persiguen determinados objetivos económicos y sociales mediante exenciones, tipos reducidos, reducciones o deducciones en sus cuotas tributarias que generan incentivos o mejoras en la renta de la personas físicas y jurídicas y que, en general, conllevan una menor recaudación tributaria”. De acuerdo con esta definición, los beneficios fiscales no son por tanto gastos en sentido estricto, sino medidas que suponen una minoración de los ingresos públicos. Desde una perspectiva presupuestaria, su efecto sobre el saldo fiscal es equiparable al de los gastos públicos; así lo prevé la acepción anglosajona de beneficio fiscal al denominarlo “*fiscal expenditure*” o gasto fiscal.

El estudio se llevó a cabo bajo una estrategia de definición del procedimiento de identificación según la información disponible, que ha consistido en millones de datos fiscales anonimizados relativos al universo de declaraciones del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), del Impuesto sobre Sociedades (IS) y del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), tanto en su dimensión de corte transversal como en datos de panel. Esta información está referida a las CCAA de régimen común en lo que respecta al IRPF e IS y al conjunto del Estado en lo relativo al IVA. Las haciendas forales de Navarra y

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-prottegidos/00_PlanAccionFasell.pdf

² [Informe I AIREF. Beneficios Fiscales](#)
[Informe II AIREF. Deducción por I-D-i en el impuesto sobre sociedades](#)

País Vasco no han facilitado información por lo que no ha sido posible evaluar los beneficios fiscales de estos territorios.

El conjunto de los beneficios fiscales supone un coste fiscal cercano a los 60.000 millones de euros (5 puntos del PIB). Aunque están presentes en casi todas las figuras tributarias, su importe se concentra en mayor medida en el IVA, suponiendo 2/3 partes del total, con 41.000 millones de euros aproximadamente.

En particular se analizaron 13 beneficios fiscales, con un coste recaudatorio de 34.248 millones de euros, casi el 60 por ciento del total de beneficios fiscales. A continuación, la tabla IV.VIII.I. recoge los beneficios fiscales analizados.

Tabla IV.VIII.I.

Beneficios Fiscales analizados y su coste fiscal en 2016

| BENEFICIOS FISCALES <i>spending review</i> | COSTE (M€) |
|---|-------------------|
| Reducción por tributación conjunta | 2.393 |
| Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social | 1.643 |
| Reducción por rendimientos del trabajo | 1.139 |
| Reducción por arrendamiento de viviendas | 1.039 |
| Deducción por donativos | 469 |
| Deducciones sociales (maternidad, familia numerosa, discapacidad) | 1.708 |
| Total del IRPF | 8.391 |
| <i>(Beneficios fiscales analizados sobre el total de beneficios fiscales de IRPF)</i> | <i>61%</i> |
| Tipos reducidos: 4% y 10% | 17.787 |
| Exención IVA: sanidad y educación | 3.457 |
| Exención IVA: servicios financieros | 2.777 |
| Diferencia impositiva diésel/gasolina | 1.162 |
| Total del IVA e IIEE, solo hogares | 25.183 |
| <i>(Beneficios fiscales analizados sobre el total de beneficios fiscales de IVA e IIEE)</i> | <i>58%</i> |
| Tipos reducidos | 323 |
| Deducción por incentivos a la I+D+i | 244 |
| Deducción por donativos | 107 |
| Total del IS | 674 |
| <i>(Beneficios fiscales analizados sobre el total de beneficios fiscales de IS)</i> | <i>20%</i> |
| Total beneficios fiscales analizados (57% del total) | 34.248 |

Fuente: AIReF. https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/Docus_Varios_SR/Estudio_Beneficios_Fiscales_Spending_Review.pdf

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

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

El *spending review* de Beneficios Fiscales presenta la evaluación diferenciando entre aquellas propuestas y conclusiones que son **comunes a todos los beneficios fiscales** y las que son **específicas de los incentivos de cada figura tributaria** (IRPF, IVA e IS). A su vez, para cada uno de estos impuestos, realiza un desglose en los siguientes cuatro apartados: **descripción, comparativa internacional, evaluación y conclusiones**.

I. Conclusiones comunes

La AIReF señala que los beneficios fiscales constituyen uno de los instrumentos disponibles para alcanzar determinados objetivos de política económica, de manera que sería pertinente enmarcar su evaluación dentro del conjunto de medidas orientadas a alcanzar esos objetivos. En particular, a la hora de extraer recomendaciones es relevante tener en consideración el resto de las medidas existentes, tanto a nivel nacional como a nivel de las comunidades autónomas, y valorar si estos beneficios constituyen el instrumento más apropiado para lograr un objetivo específico.

El estudio destaca que la comparativa internacional de los beneficios fiscales revela una amplia heterogeneidad en su diseño y regulación respecto a los países de nuestro entorno, incluso en aquellos relativos a la tributación indirecta, que está armonizada a nivel comunitario como es el caso del IVA y de los impuestos especiales.

II. Conclusiones específicas

1. Beneficios fiscales del impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF)

En relación a este impuesto, el estudio ha evaluado el 61 por ciento del importe total de beneficios fiscales del IRPF.

Deducción por tributación conjunta (modalidad matrimonio)

El estudio señala que el beneficio supone un coste fiscal de 2.393 millones de euros y tiene un efecto neutral desde el punto de vista de la desigualdad.

La evaluación concluye que en este beneficio fiscal **sí se alcanza el objetivo** de adecuar el impuesto a la estructura de rentas del hogar, especialmente en aquellos hogares en los que casi toda la renta la obtiene un perceptor y el hogar es de renta baja. En cambio, la evaluación desprende que el beneficio fiscal genera un desincentivo a la participación laboral de los segundos perceptores de renta (principalmente mujeres de rentas bajas), lo que acentúa los problemas de brecha de género de la economía española.

Aportaciones a sistemas de previsión social

El objetivo del beneficio es estimular el ahorro previsional a largo plazo, como complemento al sistema público de pensiones. Señala el estudio que este beneficio supone un coste fiscal de 1.643 millones de euros (450 millones si se tiene en cuenta el diferimiento fiscal) y tiene un carácter regresivo desde el punto de vista de la desigualdad al focalizarse en rentas altas. Desde el punto de vista de la comparativa internacional, la AIReF señala la evidencia de la existencia en casi todos los países de un sistema de ahorro previsional complementario, si bien el sistema español presenta una potencia reducida en el contexto de un sistema público de pensiones que garantiza una elevada tasa de replazo.

La evaluación concluye que el beneficio fiscal **no alcanza el objetivo** e incluso que puede resultar negativo para un conjunto amplio de ahorradores una vez que se tiene en cuenta la fiscalidad en el momento de jubilación de ese ahorro, las comisiones del plan de pensiones y la tasa de preferencia intertemporal.

Reducción por rendimientos del trabajo

El objetivo del beneficio es en qué medida favorece la oferta laboral de las rentas bajas (tanto en horas como en participación) de los beneficiarios. El estudio muestra que este objetivo está generalizado en la mayoría de los países de nuestro entorno, si bien se suele articular como una deducción más que como una reducción. El coste fiscal supone 1.139 millones de euros (la última reforma de 2018 ha elevado el importe hasta los 2.000 millones) y tiene un fuerte carácter progresivo al focalizarse en rentas bajas.

La evaluación concluye que el beneficio fiscal **sí alcanza el objetivo** de rebajar la carga fiscal entre las rentas más bajas. Adicionalmente, se estima un efecto positivo sobre la oferta laboral, especialmente en el número de personas que trabajan (margen extensivo) más que en el número de horas (margen intensivo).

Reducción por arrendamiento de viviendas

El objetivo del beneficio que se evalúa es si fomenta la oferta de vivienda en alquiler. El estudio muestra que se trata de un incentivo que está presente en la mayoría de los países de nuestro entorno, pero formulado como tipos reducidos (los rendimientos se integran en una tarifa diferente del impuesto) en lugar de como una reducción. Este beneficio fiscal supone un coste fiscal de 1.039 millones de euros y tiene un carácter regresivo al focalizarse en rentas altas.

La evaluación concluye que el beneficio fiscal **sí alcanza el objetivo** de fomentar la oferta de vivienda, aunque no puede identificar de forma clara la nueva oferta de vivienda y las rentas que emergen de la economía informal. Además, la evaluación identifica la creciente dificultad para el acceso a la vivienda de los hogares de rentas bajas, especialmente en las grandes áreas metropolitanas.

Deducción por donativos en el IRPF

La evaluación analiza si el beneficio fiscal fomenta las donaciones a entidades sin fines lucrativos que desarrollan actividades de interés general, facilitando la cofinanciación público-privada y permitiendo la participación de los declarantes en la elección de las entidades. De acuerdo con el estudio, los donativos de particulares en España en porcentaje del PIB se sitúan muy por debajo de otros países de la eurozona y supone un coste fiscal de 469 millones de euros. Se concluye que su efecto es neutral desde el punto de vista de la desigualdad.

La evaluación muestra un resultado **no concluyente**, ya que no se identifica relación de causalidad directa entre el beneficio fiscal y el avance reciente de las donaciones, si bien el análisis a través de encuestas a nivel europeo pone de manifiesto que el incentivo fiscal es uno de los cinco factores principales que influyen positivamente en la decisión de realizar donaciones.

2. Beneficios fiscales del impuesto sobre el valor añadido (IVA)

En relación al IVA, el estudio cubre aproximadamente el 60 por ciento de los beneficios asociados a ese impuesto. Aunque en este caso se analizan casi la totalidad de los conceptos que constituyen los beneficios del IVA, la exclusión del restante 40 por ciento se debe a que en este estudio solo se evalúa la parte correspondiente a hogares que es de la que se dispone de información microeconómica (excluyendo empresas y administraciones públicas). Adicionalmente, y dentro del ámbito de los impuestos

especiales, y aunque no tiene la consideración legal de beneficio fiscal, la AIReF también ha recibido el encargo por parte del Gobierno de analizar la equiparación plena de la diferencia en tributación entre el diésel y la gasolina para uso no profesional.

Tipos reducidos

Los tipos reducidos del IVA suponen el mayor beneficio fiscal en España en términos de coste recaudatorio. Este beneficio en concreto supone casi el 30 por ciento del coste total de los beneficios fiscales en España, y más del 50 por ciento del coste total de los beneficios analizados en este estudio. Además, se destaca que el coste recaudatorio de los tipos reducidos del IVA en España es significativamente superior al del resto de países de la eurozona. El estudio señala que el importe que deja de recaudar España por el tipo reducido y superreducido equivale al 2,1 por ciento del PIB, mientras que la media europea se sitúa en el 1,2 por ciento, 0,9 puntos porcentuales inferior.

El objetivo del beneficio fiscal es establecer tipos impositivos más bajos que faciliten el acceso a bienes y servicios de primera necesidad y de carácter social, cultural o estratégico. El beneficio fiscal de tipos reducidos consiste en una minoración con respecto al tipo general del 21 por ciento del gravamen hasta el 4 por ciento (superreducido) y 10 por ciento (reducido) del consumo de algunos bienes y servicios por su carácter de primera necesidad, social, cultural o estratégico.

La comparativa internacional muestra que España es de los países de la UE que más beneficio fiscal tiene por tipos reducidos situándose un punto de PIB por encima de la media europea. El factor principal que explica la elevada importancia cuantitativa de este beneficio fiscal y los bajos tipos implícitos es la existencia de una elevada proporción de gasto a tipos reducidos. En beneficio supone un coste fiscal de 17.787 millones de euros (5.323 millones en tipos superreducidos y 12.463 millones en los tipos reducidos), que se reduciría hasta unos 14.000 millones de euros si se tienen cuenta cambios en los patrones de consumo de los hogares. Los tipos reducidos, al disminuir los impuestos al consumo, benefician en una cuantía mayor a las rentas altas, que son las que más gastan. Este efecto se acentúa en aquellas partidas de gasto a tipos reducidos que más consumen los hogares de rentas altas (restauración, paquetes turísticos, hostelería, libros, jardinería...).

El estudio señala que estos beneficios fiscales **sí cumplen el objetivo** de facilitar el acceso a bienes y servicios de primera necesidad y de carácter social, cultural o

estratégico y reducen la regresividad del impuesto, si bien no lo hacen de una forma eficiente desde el punto de vista distributivo. Además, la evaluación destaca la ineficiencia distributiva al compararse los tipos reducidos con otras políticas de gasto más focalizadas en los colectivos o sectores específicos y que consiguen reducir mucho más la desigualdad que los tipos reducidos usando menos recursos públicos.

Exención de la sanidad y la educación

El objetivo de este beneficio es reducir los precios de la educación y sanidad para favorecer el acceso universal, así como para descongestionar el sistema público. El beneficio fiscal consiste en la posibilidad por parte de los países de dejar exento del IVA a la educación y la sanidad privada.

Ambas exenciones se encuentran generalizadas en los países de la UE: la sanidad exenta en todos los países y la educación en la mayoría. En educación, Grecia la ha eliminado en los últimos años e Italia solo se la aplica para la primaria y secundaria.

El beneficio supone un coste fiscal de 1.763 millones de euros para el caso de la sanidad y 1.694 millones para el caso de la educación.

El enfoque de evaluación consistió en, tras un análisis descriptivo y distributivo, comparar el aumento neto de la recaudación que se produciría al suprimir el beneficio fiscal con el incremento del gasto público ocasionado por el potencial aumento en la demanda de sanidad y educación pública, de modo que se analiza el efecto neto sobre las finanzas públicas. La mayor parte de los bienes y servicios del ámbito sanitario y educativo son de provisión pública por lo que suprimir el beneficio (y aumentar el precio de la sanidad y educación privada) supondría un efecto sustitución, incrementándose potencialmente la demanda de la provisión pública de estos servicios, lo que también conlleva un coste. La evaluación consistió en analizar si el beneficio supone una menor carga económica para la Administración al descongestionar los servicios públicos.

La evaluación refleja un **resultado no concluyente** ya que el mayor ingreso obtenido por el Estado, como resultado de la eliminación del beneficio, podría ser compensado por un mayor coste, si una elevada proporción de la demanda ahora satisfecha por el sector privado se traslada al sector público. Este resultado está sujeto al heterogéneo abanico de elasticidades que mostró la estimación.

Exención de los servicios financieros

La Directiva del IVA³ establece que determinadas prestaciones de servicios financieros estarán exentas del IVA, aunque los Estados miembros podrán conceder a los sujetos pasivos el derecho a optar por la tributación de estas operaciones. En España, el beneficio fiscal consiste en que los bienes y servicios financieros tasados están exentos del IVA⁴ y no se ha concedido a las entidades financieras la opción de gravar con este impuesto a sus productos. La exención afecta a las operaciones financieras habituales como son los depósitos, créditos, transferencias o compra de acciones.

La mayoría de los países de la UE no permiten a sus bancos el levantamiento de la exención si bien algunos lo han hecho total o parcialmente, pero con importantes matices. En beneficio supone un coste fiscal de 2.777 millones de euros.

El objetivo principal de este beneficio es reducir los precios de las prestaciones de esta clase de servicios para facilitar un acceso generalizado. Por tanto, el objetivo de la evaluación fue determinar en qué medida el beneficio reduce los precios de los servicios financieros facilitando el acceso generalizado. Para ello se hizo una cuantificación pormenorizada que detalla sobre los agentes que recaería la nueva carga fiscal.

La evaluación consistió, al igual que para la exención de sanidad y educación, en la cuantificación detallada del escenario contrafactual en el que se elimina la exención. En particular, se calcula el importe del beneficio fiscal como la diferencia entre el IVA neto que se recaudaría como consecuencia de suprimir la exención y lo recaudado hasta el momento.

Finalmente, el estudio señala que **sí se cumple el objetivo** ya que, de eliminarse la exención, la carga impositiva recaería en los hogares que utilizan ampliamente estos servicios para adquirir sus viviendas y no se pueden deducir el IVA y, por tanto, la exención está permitiendo un abaratamiento en el acceso a los servicios financieros. Sin embargo, queda sin gravar el valor añadido generado por las entidades financieras. Por ello, en algunos países como Francia o Dinamarca han explorado otras vías para gravar este valor añadido a través de los denominados Impuestos sobre las Actividades Financieras (Financial Activities Tax, FAT).

³ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006. Artículos 135 y 137 de la Directiva del IVA.

⁴ Artículo 20, apartado uno, número 18.º, de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido

Tipos reducidos y diferenciados en el impuesto sobre hidrocarburos (diésel/gasolina)

En el estudio se analiza la diferencia entre los tipos impositivos de la gasolina y los del gasóleo de automoción, que son inferiores. Esta medida carece de la consideración técnica de beneficio fiscal ya que en el impuesto sobre hidrocarburos no hay un tipo de gravamen general, sino uno para cada producto. No obstante, dado que el gasóleo y la gasolina tienen el mismo uso como combustible para automoción, se considera necesario analizar esta brecha.

La principal razón del diferencial de tipos, en el momento de su establecimiento, fue de política económica y de transporte. Se trataba de proteger el sector del transporte por carretera a nivel comunitario, que se consideraba como estratégico y que era el principal usuario del gasóleo, finalidad que también estaba presente en el caso particular de nuestro país. De hecho, el trato fiscal más favorable para el gasóleo no es una singularidad española.

Desde un punto de vista ambiental, las emisiones de CO₂ del diésel son inferiores a las provocadas por la gasolina, aunque superiores en términos de NO₂, gas con potente efecto invernadero y que provoca relevantes perjuicios para la salud. Inicialmente se pensaba que, además del objetivo de política económica, las emisiones de gases efecto invernadero del diésel eran más reducidas, por lo que los objetivos de política económica no entraban en contradicción con los objetivos en política medioambiental. La investigación científica demostró posteriormente los perjuicios ambientales y de salud pública del NO₂. Con el conocimiento científico actual, el objetivo de protección sectorial entra en contradicción con la política medioambiental y con la prioridad de medios de transporte menos contaminantes. La política comunitaria, y la española, se dirige hoy en día hacia la reducción de la emisión de gases contaminantes, el fomento del uso de energías renovables y la eficiencia energética. Por tanto, la motivación que originó este beneficio pierde vigencia y los legisladores comunitarios han manifestado la intención de modificarlo y adecuar la imposición de los hidrocarburos a la política medioambiental.

La evaluación consiste en un análisis en dos etapas. En primer lugar, se utiliza la Encuesta de Presupuestos Familiares elaborada por el Instituto Nacional de Estadística para analizar quiénes, y en qué medida, disfrutan del beneficio fiscal. En segundo lugar, y empleando elasticidades de demanda de combustibles, se estima el efecto de igualar la tributación entre gasóleo y gasolina.

En comparativa internacional, la equiparación plena no es lo habitual en el resto de las economías, si bien España aún tiene margen para aproximarse a la media europea. En general la imposición medioambiental en España es reducida en comparación a los países europeos. La equiparación plena entre diésel y gasolina supondría un aumento de recaudación de 2.537 millones de euros, de los cuales 1.162 millones corresponden al transporte para uso no profesional. La equiparación plena entre ambos carburantes tendría un efecto neutral desde el punto de vista de la desigualdad. El objetivo que se evalúa en el estudio es en qué medida la diferente tributación ha favorecido la utilización del carburante diésel por motivos medioambientales y para favorecer el transporte.

La evaluación concluyó que **sí se ha alcanzado el objetivo** de fomentar el uso del diésel en las últimas décadas. No obstante, de la evaluación se desprende la necesidad de actualizar la fiscalidad de ambos combustibles de acuerdo con los nuevos estándares y objetivos de política medioambiental (p. e. fijar un precio a las emisiones de cada Kg de CO₂ y NO₂), especialmente al descubrirse la naturaleza más contaminante del diésel con respecto a la gasolina en términos de emisiones NO₂.

3. Beneficios fiscales del impuesto sobre sociedades

Por último, el alcance del estudio es más reducido en cuanto a los beneficios fiscales del impuesto sobre sociedades. En este caso, se evalúan tres beneficios fiscales que representan aproximadamente un 20 por ciento del total. Los beneficios fiscales del IS analizados en este estudio tienen por objetivo el fomento de la innovación, la inversión estratégica, la promoción de la vivienda en régimen de alquiler y la financiación del tercer sector. Más en concreto, los incentivos a la I+D+i se enmarcan bajo el epígrafe “Investigación y desarrollo tecnológico-industrial”, los tipos reducidos de las sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario (SOCIMIS) forman parte de la política de vivienda, bajo el epígrafe “Acceso a la vivienda y fomento de la edificación”, mientras que la deducción por donativos, al igual que en el caso del IRPF, se enmarca dentro de la política social, bajo el apartado de “Otros servicios sociales del Estado”. Finalmente, las sociedades de inversión de capital variable (SICAVS), que buscan fomentar la inversión en sectores estratégicos de manera colectiva y diversificada, no tienen una clasificación concreta dentro de la política de gasto público del Estado.

Tipos reducidos del impuesto sobre sociedades

El beneficio fiscal consiste en la aplicación de un tipo reducido de tributación en el Impuesto sobre Sociedades para las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAVS)⁵ del 1 por ciento y las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMIS) del 0 por ciento⁶.

Las SICAVS son instituciones de inversión colectiva de carácter financiero, con forma social de sociedad anónima, cuya finalidad es la captación de fondos para fomentar la inversión colectiva en activos e instrumentos financieros. En estas, el objetivo del beneficio es fomentar la inversión en activos financieros de manera colectiva, reuniendo recursos que no son alcanzables de manera individual.

Por su parte, las SOCIMIS son sociedades anónimas cotizadas cuya finalidad es la inversión en bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento. En estas, el objetivo del beneficio por tanto es incentivar la inversión en toda clase de activos inmobiliarios de naturaleza urbana destinados a su alquiler.

La evaluación se lleva a cabo en dos etapas. En la primera, se realiza un análisis descriptivo a partir de las declaraciones del Impuesto sobre Sociedades de las SOCIMIS y las SICAVS para determinar la cuantía y cómo se distribuye el beneficio fiscal. En la segunda, se analiza la evolución de ambos instrumentos de inversión en los últimos años para ver en qué medida han fomentado la inversión específica de cada herramienta y se evalúa si se cumplen algunos de los requisitos establecidos para garantizar la naturaleza colectiva de la inversión (en el caso de las SICAVS).

Ambos beneficios existen en la mayoría de los países de nuestro entorno si bien en el caso de las SICAVS la legislación española introduce algunos límites adicionales (necesidad de estar constituida por al menos 100 inversores) para garantizar la naturaleza colectiva de la inversión. El beneficio supone un coste fiscal de 323 millones de euros (214 millones relativos a SICAVS y 109 millones a SOCIMIS) concentrado en un número muy reducido de sociedades de elevado resultado contable.

⁵ Las SICAVS están reguladas en la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva. Los tipos reducidos de las SICAVS están regulados en el artículo 29 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades (LIS).

⁶ Las SOCIMIS están reguladas en la Ley 11/2009, de 26 de octubre. Los tipos reducidos de las SOCIMIS están regulados en el artículo 9 de la Ley 11/2009.

La evaluación es **no concluyente** a la hora de definir si se alcanza el objetivo de fomentar la inversión, ya que señala que no se dispone de información suficiente para conocer si es nueva inversión o procede de otros activos financieros. En cambio, para el caso de las SICAVS, a pesar de los requisitos reforzados existentes en España (contar con un número mínimo de cien accionistas), se detecta una elevada concentración de la inversión en manos de un solo accionista que hace dudar de la naturaleza colectiva de la inversión.

Deducción por donativos en el IS

El beneficio fiscal consiste en una deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre Sociedades por donativos realizados a determinadas entidades beneficiarias del mecenazgo, incluidos los partidos políticos⁷. El objetivo principal de este beneficio fiscal es el apoyo a las entidades sin fines lucrativos que desarrollan actividades de interés general. A través de la deducción se trata de incentivar la financiación de estas entidades a través de la colaboración público-privada por parte de personas jurídicas.

El beneficio fiscal consiste, para el caso más general, en una deducción en la cuota del 35 por ciento, que se amplía hasta el 40 por ciento en caso de fidelización de la donación. Supone un coste fiscal de 107 millones de euros y se concentra entre las empresas con mayor cifra de negocio. Esto se debe a dos motivos, estas empresas realizan donativos de mayor importe y las empresas con altas cifras de negocio son también las que, en mayor medida, tienen bases imponibles positivas y, por tanto, tienen capacidad para aplicarse el beneficio fiscal.

En la mayoría países de la eurozona analizados hay beneficios fiscales a las empresas por realizar donativos si bien las empresas españolas son de las que menos donaciones realizan.

La evaluación muestra un **resultado no concluyente**, ya que no se identifica relación de causalidad directa entre el beneficio fiscal y el avance reciente de las donaciones si bien el análisis a través de encuestas a nivel europeo pone de manifiesto que el incentivo fiscal es uno de los cinco factores principales que influyen positivamente en la decisión de realizar donaciones.

⁷ Regulada en el artículo 20 de la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo, el artículo 12.2 de la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos, y las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Deducción por I+D+i

El beneficio fiscal consiste en una deducción del 25 por ciento de los gastos dedicados a investigación y desarrollo (ampliable hasta el 42 por ciento para gastos de personal investigador) y del 12 por ciento de los destinados a innovación existiendo ciertos límites máximos. También tiene la consideración de beneficio fiscal la existencia de libertad de amortización de los activos afectos a actividades de I+D+i. Las cantidades no deducidas en cada ejercicio, por insuficiencia de cuota o por superarse los límites, pueden aplicarse en las liquidaciones de los períodos impositivos que concluyan en los 18 años siguientes. Además, la consideración de gastos fiscalmente deducibles requiere que los contribuyentes aporten un informe motivado emitido por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

El objetivo principal de este beneficio fiscal es fomentar la inversión en I+D+i en el sector privado y, por tanto, la evaluación llevada a cabo en este informe persigue determinar en qué medida lo consigue. La evaluación precisa que no analiza la eficiencia del gasto en I+D+i en términos de producto final, sino la eficacia del incentivo fiscal para promover el gasto privado en I+D+i. Para evaluar los efectos del beneficio fiscal sobre las actividades de I+D+i, se estima la relación entre el coste de la I+D+i, dependiente de los incentivos fiscales, y la inversión en I+D+i.

España presenta un nivel de inversión en I+D+i por debajo de la media de los países de nuestro entorno y a diferencia de éstos la inversión en I+D+i disminuyó durante el período de recesión comprendido entre 2008 y 2015. Además, el grado de innovación de las empresas pequeñas, con un peso elevado en nuestro tejido productivo, es significativamente inferior al de los países de nuestro entorno.

El beneficio supone un coste fiscal devengado de 1.100 millones de euros, si bien el coste real aplicado en cada ejercicio es de 300 millones. Esta diferencia se debe a la importancia ejercida por los límites de la deducción o por la insuficiencia de cuota para aplicarse la deducción que provoca un distanciamiento entre la eficacia potencial y la eficacia real del beneficio fiscal y genera importantes créditos fiscales de aplicación futura. Desde el año 2014 se ha establecido un régimen opcional, que favorece fundamentalmente a las PYMES y las empresas de nueva creación, y que trata de

aproximar la eficacia normativa a la efectiva del incentivo fiscal permitiendo el reembolso de la deducción y la superación de los límites.

Desde el punto de vista de la comparativa internacional, el beneficio fiscal a la I+D+i presenta una eficacia potencial destacada, si bien su eficacia real se ve mermada por los límites y los requisitos normativos para su aplicación plena. Además, y a diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno, no ha mejorado la capacidad del incentivo en los últimos años.

La evaluación concluye que el beneficio fiscal **sí alcanza el objetivo** de fomentar la inversión en I+D+i, que se incrementa en 1,5 euros por cada euro que la administración destina al incentivo fiscal.

De la evaluación se desprende la existencia de una elevada distancia entre la eficacia potencial del beneficio fiscal y la eficacia real. Aunque los porcentajes de deducción se encuentran en la banda alta en comparativa internacional, los límites máximos de deducción ejercen un papel limitador que reducen la posibilidad de aplicar la deducción de forma completa en cada ejercicio generando importantes créditos fiscales a futuro y por tanto reduciendo el atractivo del incentivo.

Por su parte, el régimen opcional establecido en 2014 permite superar los límites u obtener la deducción en forma de deducción reembolsable, pero no se ha mostrado todo lo eficaz que se esperaba al tenerse que cumplir para su aplicación una serie de requisitos administrativos que limitan el atractivo del este régimen especial.

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

El *spending review* relativo a los Beneficios Fiscales recogía 14 actuaciones propuestas por la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2023, 6 propuestas han sido implementadas y 6 rechazadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 2 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. Junto a las mismas se acompañan las respuestas del MINHAC, en cumplimiento del principio de *cumplir o explicar*.

I. Propuestas comunes

La AReF realiza una propuesta general en la que se indica que las medidas planteadas en el *spending review* deben formar parte de la necesaria estrategia fiscal nacional a medio plazo que garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las administraciones públicas.

El MINHAC indica que las medidas contempladas en el *spending review*, al menos en lo relativo a los beneficios fiscales analizados, efectivamente forman parte de la estrategia fiscal que se sigue en este Ministerio de Hacienda, y una prueba de ello es el presente informe de seguimiento donde se analiza el grado de implementación de las recomendaciones formuladas. Por tanto, se puede considerar la propuesta como implementada.

Dentro del análisis de cada beneficio, a continuación, se desarrollan las propuestas y las correspondientes respuestas.

II. Propuestas específicas relativas al IRPF:

1. Propuesta: Reformular el incentivo de reducción por arrendamiento de vivienda: Reorientar su diseño para facilitar el acceso al alquiler a colectivos vulnerables teniendo en cuenta las especiales necesidades en áreas metropolitanas.

Respuesta: Propuesta implementada.

La disposición final segunda de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, recoge una serie de incentivos fiscales aplicables en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, IRPF, a los arrendamientos de inmuebles destinados a vivienda.

En particular, se modifica la anterior reducción del 60 por ciento en el rendimiento neto del alquiler de vivienda, estableciendo una modulación de la misma, con el objeto de estimular el alquiler de vivienda habitual a precios asequibles. De esta forma, el porcentaje de reducción será diferente según la situación:

- Será del 90 por ciento, en el caso de que se firmen nuevos contratos de arrendamiento de vivienda en zonas de mercado residencial tensionado con una reducción de al menos un 5 por ciento sobre el contrato anterior. Será del 70 por ciento cuando se trate de la incorporación al mercado de viviendas destinadas al alquiler en zonas de mercado residencial tensionado y se alquilen

a jóvenes de entre 18 y 35 años en dichas áreas, o bien, se trate de vivienda asequible incentivada o protegida, arrendada a la administración pública o entidades del tercer sector o de la economía social que tengan la condición de entidades sin fines lucrativos, o acogida a algún programa público de vivienda que limite la renta del alquiler.

- Podrá alcanzar una reducción del 60 por ciento sobre el rendimiento neto cuando se hubiesen efectuado obras de rehabilitación en los dos años anteriores.
- Y será del 50 por ciento en cualquier otro caso.

Link a la norma aprobada:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-12203#df-2>

2. Propuesta: *Publicar la lista de personas jurídicas beneficiarias del incentivo fiscal para equiparar su publicidad a la requerida en los programas de transferencias y subvenciones directas a la I+D+i y, de esta forma, mejorar la transparencia, aumentar los requerimientos de información sobre las características, la composición del gasto en I+D+i y los resultados de la innovación de las empresas beneficiarias para poder llevar a cabo una mejor evaluación de la eficacia del incentivo fiscal y analizar el beneficio fiscal de forma conjunta con las políticas de transferencias directas y subvenciones dentro de la política global de apoyo a la I+D+i.*

Respuesta: Propuesta rechazada.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, impuso la publicidad obligatoria de las subvenciones y demás ayudas públicas.

Por otra parte, cualquier ayuda que a efectos del derecho de la Unión Europea sea considerada como ayuda de estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y sus normas de desarrollo, debe ser objeto de publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

Por ello, en el Real Decreto 130/2019⁸ por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas,

⁸ El artículo 2 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, establece lo siguiente:

«Artículo 2. Ámbito objetivo de la BDNS.

1. La BDNS contendrá información sobre todas las subvenciones y las siguientes ayudas públicas:

[...]

se limita el registro a los beneficios fiscales que tengan la consideración de ayuda de estado por implicar una ventaja económica de carácter selectivo, a aquellos que superen los umbrales mínimos exigidos por las normas de la Unión.

La deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica (incentivo fiscal a la I+D+i) no tiene la consideración de ayuda de estado, por lo que debe rechazarse la propuesta al no encontrarse entre los supuestos que determinen la publicidad de los beneficios fiscales.

Adicionalmente, en el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria y la imposibilidad de ser cedidos o comunicados a terceros. Ese régimen de reserva de los datos tributarios constituye un derecho de los obligados tributarios (art. 34.1.i) de la Ley General Tributaria) y la Administración tributaria tiene el deber de garantizarlo como resulta del apartado 3 del artículo 95 LGT, lo que impediría llevar a término la recomendación formulada.

d) Los beneficios fiscales y los beneficios en las cotizaciones a la Seguridad Social que tengan la consideración de ayuda de estado por implicar una ventaja económica de carácter selectivo, siempre que superen los umbrales mínimos exigidos por las normas comunitarias.
[...].»

IV.VIII. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 del *spending review* relativo a los **Beneficios fiscales**, 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.VIII. 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.IX.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 seguirá creciendo en los próximos años, debido fundamentalmente a la entrada de

¹ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/documentos-sr-protectidos/00_PlanAccionFaseII.pdf

² <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/SANIDAD/PDF-WEB-Gasto-hospitalario-del-SNS.pdf>

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.IX.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 | Mamógramo (MAMO) Mamógramo 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.IX.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 consiste 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

³ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio2-SR/2019-07-02-P2-correctado.pdf>

relevante de los medicamentos financiados no se vincula el coste efectividad a la fijación del precio.

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

⁴ <https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio2-SR/2019-07-02-P2-corrregido.pdf>

debajo de un determinado umbral; ni tampoco se revisan de manera sistemática los medicamentos ya incluidos en la prestación.

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

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)

biosimilares en pacientes nuevos, o bien el cambio a medicamentos biosimilares en pacientes ya tratados con los medicamentos biológicos de referencia (intercambiabilidad).

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 contratación.⁶

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.

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).

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 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 constatado 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.IX.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 2023, 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 2024. 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.

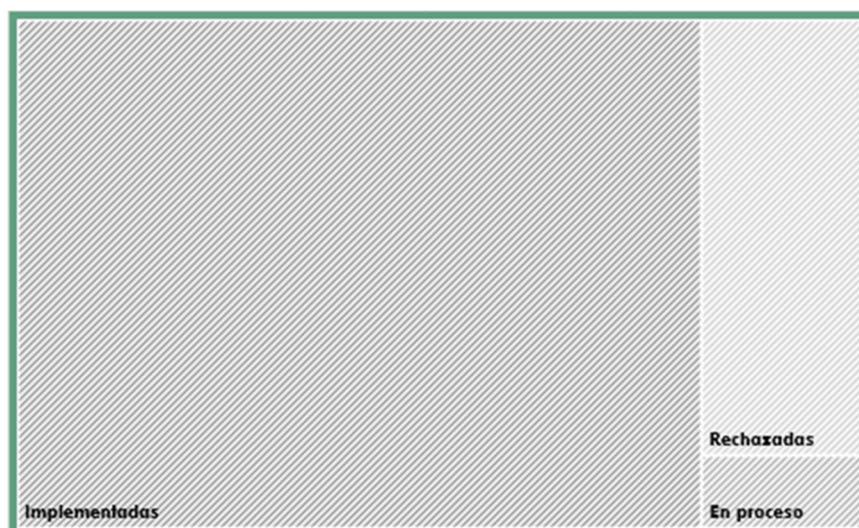
Es una propuesta que requiere una modificación de la Ley de Contratos del Sector Público. El Ministerio de Sanidad tiene propuestas sobre este asunto, pero está pendiente de retomarlo con el inicio de la nueva legislatura.

IV.IX.IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 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.IX.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.IX. 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.X.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-prottegidos/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.X.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.X.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.X.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.

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,

³ [RDL 20/2012 de 13 de julio 2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.](#)

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.X.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 2023, 18 propuestas han sido implementadas. Por lo anterior, a continuación, se presentan las 2 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. 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 en proceso.

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. 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, como es sabido, 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).

Por consiguiente, es en este ámbito donde se están concretando los indicadores que permitirán identificar a las personas con menor probabilidad de estar ocupados.

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 en proceso.

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.

También como novedad, en las bonificaciones respecto de personas contratadas en determinados sectores de actividad de Ceuta y Melilla, el artículo 31.2 vincula la aplicación de tales bonificaciones con las acciones formativas que se desarrollan a nivel estatal a través de la FUNDAE.

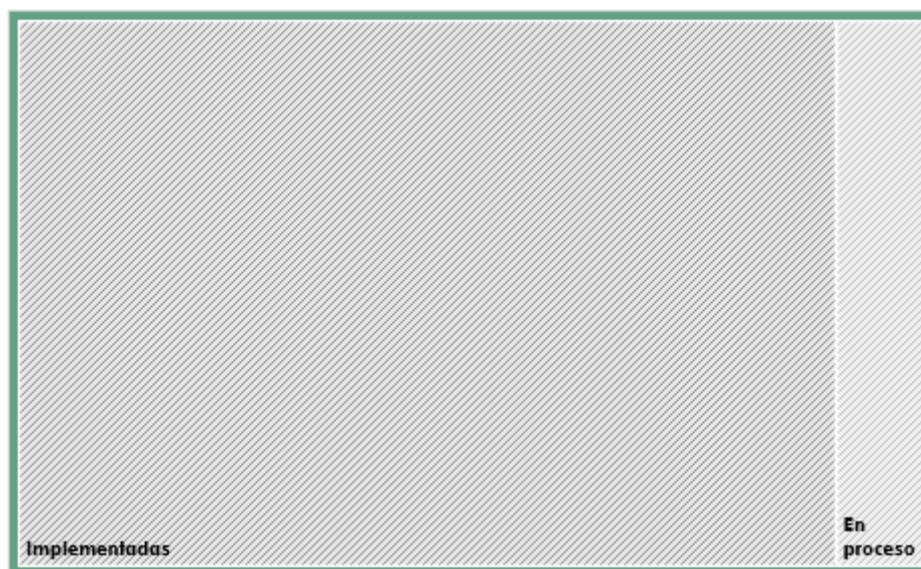
Por otra parte, se están desarrollando herramientas tecnológicas para la detección de necesidades formativas (DNF) financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

IV.X.IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 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.X.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.X. 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.XI.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.VI.I.).

Gráfico IV.VI.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.XI. 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 costado 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.XI.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a infraestructuras del transporte recogía 24 propuestas de la AIReF. De estas, de conformidad con el Informe de seguimiento de 2023, 1 propuesta había sido implementada y 4 rechazadas. A continuación, se presentan las 19 propuestas cuyas respuestas en 2023 quedaron categorizadas como “en proceso”, y por tanto continúan siendo objeto de seguimiento en 2024. Junto a las mismas se acompañan las nuevas respuestas recibidas del MITMS, 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 ha sido 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 pueda aprobarse antes de que termine el año, dando cumplimiento así a lo comprometido con la Comisión Europea en cumplimiento de los hitos y objetivos de la agenda al Plan de Recuperación, ya que esta ley es una de las reformas comprometidas por España en el marco del Plan.

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, 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, Cercanías y finalmente, las subvenciones al transporte aéreo a residentes en territorios extrapeninsulares.

I. Desarrollar un nuevo marco regulatorio

1. **Propuesta:** Desarrollar una ley transversal de movilidad.

Respuesta: Propuesta en proceso.

La tramitación parlamentaria de la Ley de Movilidad Sostenible quedó paralizada al anunciarse el 29 de mayo de 2023 la convocatoria de elecciones generales para el 23 de julio. En ese momento, decayó como Proyecto de Ley.

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 en proceso.

Se han firmado los convenios entre el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible con Adif y Adif-AV para los próximos 5 años, el 27 de julio de 2021. Están pendientes de aprobación los programas de actividad de Adif y Adif-AV. Estos programas están condicionados a la formulación definitiva de la Estrategia Indicativa Ferroviaria aprobada el 23 de diciembre de 2022. Los administradores estiman que a lo largo del primer semestre de 2024 se aprobarán los programas de actividad con lo que quedarán aprobados todos los instrumentos de regulación y planificación ferroviarios.

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.

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.

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 artículo 5 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, indicando que en los casos determinados en el texto de la Ley de Movilidad Sostenible se realizará un estudio de viabilidad previo al estudio informativo (equivalente al análisis preliminar de rentabilidad socioambiental previsto en 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).

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, 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 de los efectos de las infraestructuras de transporte, 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.

Se prevé que para el cuarto trimestre de 2024 (aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible), más 2 años para la aprobación de la metodología, 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 PRTR (<https://www.transportes.gob.es/ministerio/proyectos-singulares/prtr/transporte/estrategia-indicativa-ferroviaria>), 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.

A continuación, los administradores generales de infraestructuras serán los encargados de redactar y aprobar los Programas de Actividad de acuerdo con la misma. Estos documentos incluirán 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 y de los Programas de actividad de ADIF y ADIF-AV, estando ya aprobada la Estrategia Indicativa Ferroviaria.

10. Propuesta: *Priorizar los proyectos pendientes de ejecutar.*

Respuesta: Propuesta en proceso.

La priorización de proyectos pendientes en el país se podrá llevar a cabo mediante las nuevas herramientas de análisis ex-ante y ex-post de la proyectada Ley de Movilidad Sostenible descritas anteriormente.

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.

A continuación, los administradores generales de infraestructuras serán los encargados de redactar y aprobar los Programas de Actividad de acuerdo con la misma. Estos documentos incluirán planes de inversión concretos y todas las actuaciones específicas

relacionadas con el establecimiento de infraestructuras ferroviarias de la Red Ferroviaria de Interés General.

Por tanto, esta propuesta está pendiente de la aprobación de la Ley de Movilidad Sostenible y de 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 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.

IX. Subvenciones al transporte aéreo a residentes en territorios extrapeninsulares.

19. Propuesta: Análisis de la competencia en el mercado aéreo interinsular canario y promover políticas que la incrementen: Se propone en primer lugar, favorecer al máximo la competencia en estos mercados (fomentando la entrada de nuevas compañías, eliminando barreras a la entrada, etc.). En segundo lugar, que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) analice el mercado interinsular canario con el objetivo de determinar su eficiencia y si existe margen para que, en un régimen de competencia adecuado, los precios bajen al igual que lo han hecho en el resto de los mercados analizados.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El mercado del transporte aéreo en Europa está liberalizado por lo que queda abierto a la libre competencia entre las compañías aéreas. No obstante, atendiendo a la importancia de dicho modo para asegurar la conectividad y la cohesión territorial, en aquellos casos en los que ningún operador muestra interés en proporcionar los servicios de transporte aéreo, la normativa comunitaria prevé la posibilidad de que se establezcan

Obligaciones de Servicio Público. Estos instrumentos, en esencia, no se prevén para potenciar la competencia, sino que se desarrollan para asegurar las necesidades de transporte y conectividad en los territorios. Por otra parte, cabe destacar que como instrumentos incentivadores, ya se han puesto en marcha en la actualidad políticas que pretenden promover la operación en las islas o incluso la entrada de compañías (como las bonificaciones a las tarifas aeroportuarias). Asimismo, Aena cuenta con incentivos por crecimiento en rutas que también constituyen incentivos a la operación.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, y a pesar de que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible comparte los beneficios de potenciar la competencia en las rutas aéreas, se considera que no hay más instrumentos que puedan ser promovidos para aumentar dicha competencia en el mercado interinsular canario. Todo ello sin perjuicio de las posibles consideraciones de la CNMC sobre este particular.

IV.XI.IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2022-2024

El resultado global del seguimiento en el periodo 2022-2024 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.XI.IV.

Volumen de respuestas en función de su categoría



IV.XI. 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.XI.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 tiene por delante España. El alcance de este estudio se circunscribe a los residuos

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/>

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.

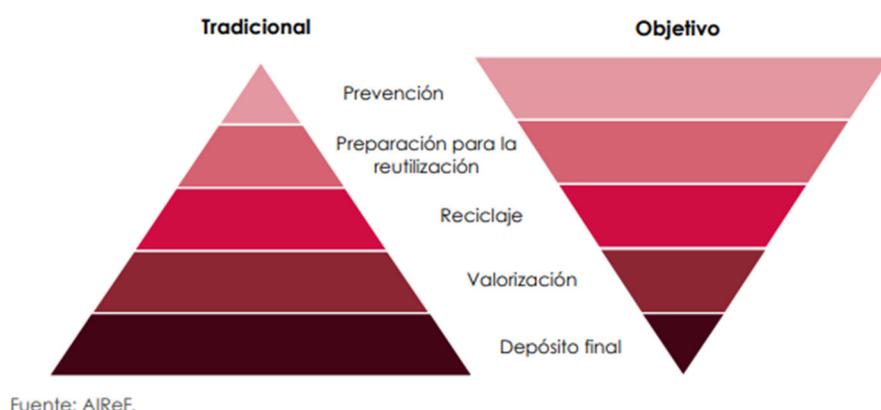
El gasto público que realizaron las entidades locales en gestión de residuos alcanzó los 3.964 M€ en 2021, y según el estudio el PRTR incluye inversiones para 2021 a 2023 por 850 M€ en residuos.

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.XI.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.XI.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 (MITERD) y al Ministerio Hacienda (MINHAC).

V.XI. 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 MITERD 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 MITERD 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 (MITERD), 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

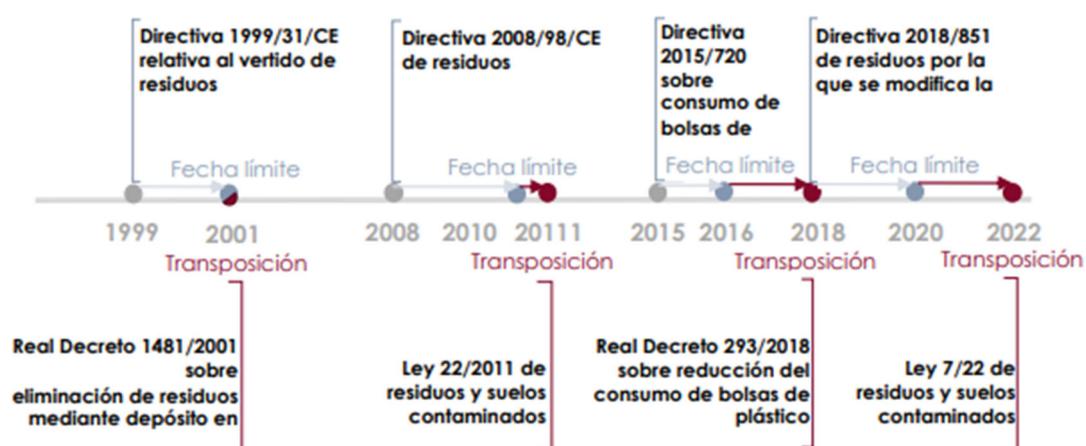
1. Aspectos generales a nivel nacional y autonómico

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.XI.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 trascendencia 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 MITERD 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, papelcartón 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 (penalizaciones 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) 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 | Residuos de aparatos eléctricos y electrónico | |
| Signus Ecovalor SL | | Neumáticos fuera de uso |
| Tratamiento de neumáticos usados, SL (TNU) | | |

Fuente: AIReF: Spending 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) y gráfico 21.
- 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 Argentina (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 MITERD, 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 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 de la AIReF 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, deixallería, 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 (Fancia) 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.XI.III. Principio de cumplir o explicar: el seguimiento de las recomendaciones

El *spending review* relativo a la Gestión de Residuos Urbanos recoge 44 propuestas, que son objeto de seguimiento en el presente informe. Junto a las mismas se acompañan a continuación las respuestas remitidas por MITERD, 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 MITERD 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), cuya primera reunión se convocará en el segundo trimestre del año. Adicionalmente el MITECO ha puesto en marcha estudios específicos de la situación de las CCAA en cuanto al cumplimiento de algunas de las obligaciones de la ley 7/2022, en especial, las obligaciones de recogida separada del artículo 25.

Por tanto, se considera que esta recomendación ya 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.*

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 MITERD indica que, por el momento no está previsto el desarrollo de esta medida.

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 MITERD indica que ESIR 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.

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 MITERD indica que está en tramitación 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 sectoriales), 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. 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 MITERD indica que en la Encomienda de Gestión 23ECES001 está previsto la realización de un plan de caracterización de residuos urbanos que comenzará en 2024 y tiene una duración de 12 meses.

6. Propuesta: Formación y especialización de los trabajadores públicos implicados en la gestión de residuos municipales. *Reforzar la capacitación profesional y la especialización de los trabajadores implicados en la gestión de residuos municipales a escala autonómica y local.*

La AIREF señala que deberían reforzarse aspectos relacionados con normativa y objetivos, gestión, recopilación y reporte de información, costes y financiación del servicio y modelos e instrumentos.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MITERD indica que se ha ejecutado el proyecto TSI: "Implementation and Monitoring of the Spanish Recovery and Resilience Plan for the Green Transition REFORM/SC2021/109 under Framework Contract SRSS/2018/01/FWC/002" que finaliza el 30 de noviembre, e incluye la gestión de residuos municipales. En ese proyecto se han llevado a cabo 17 sesiones de capacitación de funcionarios públicos de administraciones locales y autonómicas, según el nivel de situación de la gestión de residuos municipales (básico, medio y avanzado). La información de dicho proyecto se colgará en la web en las próximas semanas para su mayor difusión.

Monitorización, seguimiento y transparencia: Información sobre costes e ingresos

7. Propuesta: Ajuste de los conceptos y programas presupuestarios de las entidades locales vinculados a la gestión de residuos. *Vincular los conceptos y programas presupuestarios relativos a gestión de residuos municipales con la definición de dichos términos en la normativa específica de residuos.*

Según la AIREF resulta preciso revisar la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales a fin de que los programas de gasto correspondiente a la gestión municipal de residuos se asocien a conceptos que concuerden con las definiciones contenidas en la Ley estatal 7/2022 de residuos.

En concreto, a efectos de la clasificación empleada en los presupuestos de las entidades locales, los conceptos de "recogida" y "tratamiento" deberían coincidir con los de la Ley 7/2022 de residuos y el concepto "gestión" debería desaparecer dado que abarca todas las demás fases.

La orden también debería adaptarse al modelo de gestión de residuos trazado por las directrices europeas y prever que los programas de gasto municipal pudieran diferenciar partidas asociadas a la prevención de la generación de residuos o la preparación para la reutilización.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MINHAC indica que la Orden EHA/3565/2008 no define los conceptos de “recogida” y “tratamiento”, por lo que no existe discrepancia entre la Orden y la ley sectorial aplicable (en la actualidad, la Ley 7/2022), cuyas definiciones resultan de aplicación a las EELL. Aunque el concepto de “gestión” de residuos es amplio y abarcaría, según la propia definición de la Ley 7/2022, las operaciones propias de la recogida y el tratamiento (valorización y eliminación), la gestión de residuos también comprendería otras operaciones no comprendidas en los conceptos citados, como la clasificación y otras operaciones previas, la vigilancia de las operaciones y el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, entre otras. Por tanto, aunque el concepto de gestión comprenda los de recogida y tratamiento, existiendo dos programas específicos para imputar esas operaciones, las entidades locales deben utilizar éstos y no el de gestión.

La Orden EHA/3565/2008 permite que las EELL puedan crear los programas y subprogramas que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que la Orden establece. Por tanto, las EELL podrían crear subprogramas dentro de los programas de recogida, gestión y tratamiento de residuos para recoger los gastos asociados a la prevención de la generación de residuos o la preparación para la reutilización.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con las EELL en los que pueda avanzarse en esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

8. Propuesta: Codificación de las transferencias entre entidades locales en programas específicos de residuos. *Establecer la obligación de codificar las transferencias realizadas a entidades supramunicipales con códigos específicos de programas de residuos.*

Las transferencias realizadas desde los municipios a entes supramunicipales en concepto de recogida y/o tratamiento de residuos deberían registrarse de forma desagregada de otras transferencias en el capítulo IV de los códigos de programa 1621, 1622 y 1623, según proceda. Para asegurar la correcta trazabilidad de los importes referidos a gestión de residuos, se debería evitar agregar estos costes en el programa 94 agrupando los costes de residuos en el conjunto de transferencias a otras Administraciones públicas.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MINHAC señala que la Orden EHA/3565/2008 ya establece la obligatoriedad de imputar las transferencias realizadas a entes supramunicipales en concepto de recogida, gestión y tratamiento de residuos al capítulo 4 de la clasificación económica del presupuesto de gastos y a los programas existentes a tal efecto en la clasificación por programas de los estados de gastos (1621, 1622 y 1623). Por tanto, corresponde a las EELL realizar una correcta aplicación de la Orden, evitando agrupar en una única partida gastos de distinta naturaleza económica o programática.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con las EELL en los que pueda avanzarse en esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

9. Propuesta: Asignación de los importes recaudados con los instrumentos de financiación de los servicios de recogida y tratamiento a sus correspondientes cuentas contables. *Asignar correctamente los importes recaudados por instrumentos de financiación (tasas, precios públicos o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario) de los servicios de recogida y tratamiento a sus correspondientes cuentas contables diferenciadas de recogida y tratamiento.*

Las ordenanzas fiscales de residuos establecen de forma clara y unívoca el hecho imponible de la tasa, que puede cubrir la recogida, el tratamiento o ambos servicios. Cuando existe un solo concepto en el hecho imponible, la asignación del ingreso al código de cuenta correspondiente a efectos presupuestarios (302 para recogida, 303 para tratamiento) es directo. En el caso muy común en que el hecho imponible abarque ambos conceptos, la forma en que los ingresos se asignen a cada uno de los conceptos debería estar especificada en las memorias económicas que acompañan a las ordenanzas fiscales. En tanto la Ley 7/2022 dispone en su artículo 11 que los municipios deberán implementar tasas o prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario que además deberán cubrir los costes de gestión, resultaría conveniente un seguimiento específico por parte del ministerio responsable en materia fiscal para asegurar la consistencia entre las memorias económicas y el reporte presupuestario.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MINHAC considera que esa labor debe realizarse en todo caso por el órgano interventor de cada EELL, al que se atribuye la responsabilidad administrativa de las funciones de control y fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria y de la función de contabilidad en la entidad local, incluida la remisión de la información económico financiera al Ministerio de Hacienda, al Tribunal de Cuentas y a los órganos de control externo así como a otros organismos de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con las EELL en los que pueda avanzarse en esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

Marco normativo y estratégico

Aspectos generales a nivel nacional y autonómico

10. Propuesta: Determinación de la norma de aplicación para municipios sin ordenanza en comunidades autónomas sin ley propia de residuos. Completar la disposición final octava de la Ley 7/2022 a fin de que no quede sujeto a interpretación qué

norma deberá aplicarse en el caso de que un municipio ubicado en una comunidad autónoma sin ley de residuos propia carezca de ordenanza.

Respuesta: Propuesta rechazada.

Esta medida no aplica al MITERD sino que es de aplicación a las CCAA según lo dispuesto en la Disposición Final 8 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

De acuerdo a esa distribución de competencias (artículo 12 y disposición final octava), la legislación sobre bases de régimen local, son las entidades locales las que deben decidir cómo se organiza la gestión de los residuos de competencia local de la forma más eficiente posible, ello siempre respetando las obligaciones establecidas en la legislación estatal en materia de residuos. En consecuencia, y teniendo en cuenta lo que establece la Disposición final octava de la ley 7/2022, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación por parte de la Administración Central.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la pregunta de si se ha implementado o no la recomendación, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias de coordinación o impulso, pueda realizar propuestas en el marco de la Comisión de coordinación en materia de residuos con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de

11. Propuesta: Cuantificación de gastos e ingresos necesarios en los documentos estratégicos. *Incluir la cuantificación de los gastos e ingresos públicos necesarios para la consecución de las previsiones en los planes o programas.*

La Ley 7/2022 de residuos, al ordenar la elaboración, la evaluación o el contenido de los programas de prevención o los planes y programas de gestión por parte de las autoridades competentes, únicamente incluye una referencia a los medios de financiación en el caso de la planificación del cierre o apertura de instalaciones de residuos.

A semejanza de los principios de buena regulación, recogidos en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los planes y programas, en la medida que afectan a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberían cuantificarse, para valorar sus repercusiones y efectos. Aunar la planificación de la prevención y gestión de residuos con los cálculos de costes y previsiones presupuestarias asociadas podría incrementar su grado implementación.

Respuesta: Propuesta 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En ese sentido los artículos 12 y 15 y el anexo VII de la Ley 7/2022, establecen las competencias para la elaboración de los planes sobre gestión de residuos así como su contenido, señalando que son los planes autonómicos los que deben incluir la evaluación de la necesidad de infraestructuras, así como de las inversiones y medios financieros para satisfacer sus necesidades. Por tanto

No obstante, el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR), actualmente en elaboración, podrá prever que una parte del presupuesto del que disponga MITERD se destine a impulsar algunas actuaciones en materia de residuos, siempre respetando el marco competencial.

De este modo, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación por parte de la Administración Central.

Aspectos específicos a nivel nacional y autonómico

12. 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", subvenciones y ayudas), junto con instrumentos de información y concienciación, para garantizar su correcto despliegue.

Respuesta: Propuesta en proceso.

El MITERD 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 indicados en la contestación a la propuesta 1, se contempla actualizar dicha información,

13. 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 MITERD indica que en las transferencias a las CCAA en el marco del PRTR (C1 2.13), 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.

14. Propuesta: Mecanismos de seguimiento del proceso de reciclaje de ciertos materiales. Establecer mecanismos para mejorar el seguimiento (trazabilidad) del proceso de reciclaje de determinados materiales y, en general, de todas las fases de la gestión de residuos municipales.

Las comunidades autónomas deberían establecer regulaciones de los gestores de residuos y mecanismos técnicos para asegurar la trazabilidad de los residuos en los distintos procesos de gestión de residuos municipales, lo que permitiría un mayor control sobre infracciones como el transporte o recogida ilegal de residuos o la venta o cesión de residuos en condiciones irregulares, además de otras vinculadas al abandono, vertido, almacenamiento o eliminación incontrolada de residuos.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MITERD indica que la propuesta está implementada en el ámbito de las competencias del Estado: Con la aprobación del Real Decreto 553/2020, de 2 de junio, por el que se regula el traslado de residuos en el interior del territorio del Estado, junto con la ley de residuos³, se proporciona a las CCAA instrumentos para mejorar la trazabilidad. Por otra parte, deben ser las CCAA en tanto que competentes de acuerdo al artículo 12.4 de la ley 7/2022, las que lleven a cabo el seguimiento de la adecuada gestión de los residuos.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la pregunta de si se ha implementado o no la recomendación, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias de coordinación o impulso, continúe realizando propuestas en el seno de la Comisión de coordinación en materia de residuos, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

15. Propuesta: Reducción progresiva de los porcentajes máximos de impropios. Reducción progresiva del porcentaje máximo de impropios en los biorresiduos recogidos separadamente.

³ Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Haciendo uso de la posibilidad prevista en el art. 25.4 de la LRSC, debería reducirse el porcentaje máximo de impropios permitido del 20% desde 2022 y del 15% desde 2027 a los porcentajes recomendados por el propio (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2022) de menos del 5% y preferiblemente inferior a un 1-2% en peso.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que, dado que se está comenzando con la implantación de la recogida separada de biorresiduos, se debe empezar a controlar su porcentaje de impropios, por lo que, por el momento, no se considera oportuno reducir aún más el porcentaje incluido en la ley.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la pregunta de si se ha implementado o no la recomendación, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias regulatorias o de coordinación o impulso, pueda llevar a cabo los estudios pertinentes en un futuro para evaluar si procede la revisión de dicho porcentaje o el establecimiento para otras fracciones.

16. Propuesta: Creación de un sello estatal de calidad del compost. *Crear un sello estatal que certifique el compost en términos de calidad.*

Esta certificación debería incluir parámetros como el contenido en metales pesados, la estabilidad y madurez, así como la velocidad de liberación de nutrientes al suelo y establecer los posibles usos y cantidades aplicables en función de estos.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD señala que el artículo 28 de la ley 7/2022 deja claro cuál debe ser la calidad del compost como producto al referirlo al reglamento comunitario 1069/2019, por lo que no se considera necesario la creación de un sello estatal ya que la ley establece los requisitos de calidad para que este material pueda comercializarse como un producto.

17. Propuesta: Aplicación efectiva de los mecanismos de control, inspección y sanción. *Aplicar de manera efectiva los mecanismos de control e inspección existentes a nivel normativo, y en su caso aplicar el correspondiente régimen sancionador.*

El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales deberían de hacer efectiva la aplicación de los instrumentos de control, inspección y sanción en las diferentes fases de la gestión de residuos municipales puesto que se ha detectado un uso limitado de estos instrumentos en este estudio.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que de acuerdo con el artículo 12.3 de la ley de residuos, el MITERD solo tiene competencias ejecutivas (autorización, vigilancia, inspección y sanción) en los traslados entre España y países terceros y en relación con el Registro de Productores de Producto. Competencia que ya se está ejecutando. De igual manera, las CCAA y EELL son las autoridades competentes para el control, inspección y sanción en el ámbito de sus competencias de acuerdo con los artículos 12.4 y 12.5 de la Ley 7/2022, respectivamente. Por tanto, y de acuerdo con la metodología de categorización del seguimiento de recomendaciones, se clasifica la propuesta como "rechazada".

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la pregunta de si se ha implementado o no la recomendación, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias de coordinación o impulso, realice propuestas para mejorar la aplicación de estas competencias en el marco de la Comisión de coordinación en materia de residuos.

Aspectos a nivel Local

18. 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 MITERD indica que esta propuesta está en valoración.

19. Propuesta: Mecanismo de coordinación y apoyo de la gestión municipal de residuos. *Fomentar un mecanismo de coordinación y apoyo o un organismo especializado en la gestión municipal de residuos, participado por el Gobierno central y los autonómicos, así como por entidades locales, que fomente la excelencia en la gestión y preste apoyo a las entidades locales en la implementación de sus competencias de gestión de los residuos municipales.*

La gestión municipal, bien sea liderada por cada ayuntamiento o por entidades supramunicipales, tiene un peso específico muy elevado en la gestión de residuos municipales. La existencia de un mecanismo de coordinación con capacidades técnicas especializadas permitiría dar apoyo a las entidades locales en el desarrollo de sus competencias, fomentar la excelencia en la implementación de instrumentos y solventar las debilidades detectadas en este estudio en el ámbito de gestión municipal.

El apoyo prestado por este mecanismo podría ser en:

- Ordenanzas de gestión de residuos y fiscales, planes de gestión y de prevención municipales y pliegos de licitaciones.
- Recopilación de datos sobre la gestión de residuos y difusión didáctica de las mejores técnicas y metodologías de cálculo.
- Formación a los empleados públicos de las entidades locales en materias relativas a la gestión de residuos municipales.
- Asesoramiento en la gestión de los puntos limpios.
- Apoyo en la instrucción de expedientes sancionadores.

Alemania y Francia, por ejemplo, disponen de entidades públicas de ámbito estatal que comparten la función (con matices diferentes) de asesoramiento a la gestión pública desde la especialización centralizada en un organismo público. Alemania cuenta con una agencia ambiental estatal (Umweltbundesamt – UBA) que, entre otras funciones, procura, desde el conocimiento experto, asesorar a la Administración en el ejercicio de la gestión pública. En Francia, la Agencia de transición ecológica (Agence de la transition écologique - ADEME) acompaña la gestión pública ambiental e incluye el enfoque territorial. Una de sus funciones consiste, precisamente, en acompañar a las comunidades locales en la transición hacia la economía circular.

No existe, en España, un organismo de alcance estatal centrado en prevención de la generación de residuos y su gestión, de características y competencias similares a las que se propone atribuir a un posible nuevo mecanismo de coordinación y apoyo. Sin embargo, en Cataluña, una entidad de derecho público especializada, la Agència de Residus de Catalunya, adscrita al departamento de la Generalitat competente en materia de medio ambiente, que en el año 2023 cuenta con alrededor de 200 trabajadores, centraliza las funciones autonómicas en materia de residuos e incluye en su carta de servicios el asesoramiento a las entidades locales en la prevención y la generación de residuos. Esta agencia no está participada por otras Administraciones, si bien su Consejo de Dirección está integrado, además de por diversos departamentos de la Generalitat, por las dos asociaciones representativas de las entidades locales y por diversas entidades empresariales, sindicales y ecologistas, entre otras.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que no se considera oportuno crear un nuevo organismo público, tipo agencia o similar, a nivel estatal, dedicado de forma especial al ámbito de residuos.

20. Propuesta: Adopción o actualización de las ordenanzas reguladoras. Adoptar, cuando no las tenga, o actualizar, cuando no sean recientes, las ordenanzas reguladoras del servicio de gestión de residuos.

En las redacción o actualización de las ordenanzas reguladoras del servicio de gestión de residuos deberían contemplarse, entre otros, los siguientes aspectos:

- Descripción suficiente de los servicios, de los elementos de contenerización y de la tecnología asociada (cubos, bolsas, contenedores, tags identificativos, etc.) por cada zona del municipio / territorio.
- Determinación de los derechos y deberes de la ciudadanía y actividades comerciales, así como los de la entidad local.
- Enumeración de las infracciones y clasificación en diferentes niveles de gravedad, junto con la determinación de las sanciones aplicables.

Para aquellos aspectos que pueden requerir ser actualizados con mayor frecuencia (por ejemplo, calendario, horarios, utensilios, etc.) se recomienda no incluir los detalles en la ordenanza de gestión, sino utilizar otro canal informativo a disposición de los usuarios del servicio para publicarlos.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las CCAA según lo dispuesto en la Disposición Final 8 de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

De acuerdo a esa distribución de competencias (artículo 12 y disposición final octava), la legislación sobre bases de régimen local, son las entidades locales las que deben decidir cómo se organiza la gestión de los residuos de competencia local de la forma más eficiente posible, ello siempre respetando las obligaciones establecidas en la legislación estatal en materia de residuos. En consecuencia, y teniendo en cuenta lo que establece la Disposición final octava de la ley 7/2022, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la pregunta de si se ha implementado o no la recomendación, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias de coordinación o impulso, pueda realizar propuestas en el marco de la Comisión de coordinación en materia de residuos con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

Gobernanza

Gobernanza: Actores, reparto competencial y formas de gestión

21. Propuesta: Mecanismos de coordinación entre las distintas Administraciones públicas. 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 implementada.

El MITERD señala que la Comisión de coordinación en materia de residuos⁴ está llevando a cabo las funciones de comunicación e intercambio de información entre las diferentes Administraciones públicas implicadas en la gestión de residuos, y en especial las municipales. En ese marco y tal y como se ha señalado en la contestación a la pregunta 1, 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), cuya primera reunión se convocará en el segundo trimestre del año.

22. Propuesta: Mecanismos de seguimiento municipal en gestión asociada.

Establecer mecanismos de seguimiento que aseguren el compromiso y la participación de los ayuntamientos en los casos en que la gestión de los residuos es prestada por una entidad supramunicipal.

Para favorecer la implicación de los ayuntamientos en la gestión de los servicios que se prestan de manera asociada, las comunidades autónomas podrían establecer mecanismos como la obligación de reporte de información de recogida separada a nivel municipal.

⁴ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/comision-coordinacion.html>.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las CCAA. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En ese sentido y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 15, serían las Comunidades autónomas las responsables de disponer de mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de sus entidades locales.

23. Propuesta: Asignación de recursos para personal especializado en el ámbito municipal. *Asignar dentro de la Administración local recursos personales y económicos que aseguren la correcta gestión de los residuos, y garantizar la formación y capacitación del personal asignado a este servicio.*

Es precisa la reasignación de recursos personales y económicos dentro de la Administración local a los servicios de gestión de residuos para favorecer que se alcance el cumplimiento de los objetivos normativos. También es necesario asegurar la especialización del personal técnico asignado, y para ello se debe asegurar en los procesos de selección y de traslado del personal funcionario que se destine a funciones relativas a la gestión de residuos, que la persona dispone de la formación y especialización necesaria para desarrollar sus tareas de manera efectiva.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En ese sentido, y de acuerdo al artículo 12.5 de la ley 7/2022, serían las EELL las responsables del cumplimiento de esta recomendación.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

Gobernanza: Competencia y Estructura de mercado

24. Propuesta: Garantizar la competencia en el mercado de gestión de residuos.

Garantizar la competencia y facilitar la creación e incorporación de empresas en el mercado de residuos para tener una diversificación de actores y evitar la concentración del mercado en unas pocas empresas.

Se propone la implementación de medidas que garanticen la competencia y faciliten la creación e incorporación de empresas en el sector de los residuos. Por ejemplo, un marco legal de creación y autorización de empresas del sector bien definido y homogéneo en el territorio, unos procedimientos de licitación claros, precisos y transparentes, estímulos a la innovación que promuevan la transición hacia una economía circular que priorice la reutilización, el reciclaje y la valorización de los residuos, así como procesos de subasta de materiales con criterios de adjudicación transparentes.

Respuesta: Propuesta implementada.

El MITERD indica que la Ley 7/2022, junto con otra norma sectorial de residuos contiene los criterios mínimos de autorización de los gestores de residuos.

La contratación pública por las administraciones está regida por la Ley de contratos del sector público.

En los posibles contratos de determinados agentes económicos privados, como son los SIG, ya el Real Decreto 1055/2022 (art. 22.1 c) ha incluido criterios como los indicados en la recomendación.

25. Propuesta: Reducción de impropios mediante mejoras en los sistemas de recogida y plantas de clasificación. *Mejorar los sistemas de recogida, así como la capacidad de separación de las plantas de clasificación, con el objetivo de reducir los impropios en los residuos municipales y aumentar la calidad de los materiales que llegan a los recicladores.*

En cuanto a los sistemas de recogida, la Ley 7/2022 ya recoge la necesidad de priorizar modelos de recogida más eficientes, aunque no establece ninguna obligación. En este sentido, se podría establecer que los entes locales implementen un sistema de recogida selectiva eficiente o exigir una ratio de recogida separada como requisito para recibir fondos de la Administración destinados a la gestión de residuos municipales.

A nivel de plantas de clasificación, se deberían mejorar las tecnologías para aumentar el porcentaje de recuperación de materiales y la calidad del material recuperado mediante la inversión en tecnología avanzada que incorpore sistemas de inteligencia artificial y sistemas de monitorización y seguimiento en tiempo real que permitan controlar el rendimiento de las plantas.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En la medida en que la propuesta afecta a los servicios obligatorios que prestan las entidades locales, deben ser dicha entidades las que controlen el contenido de impropios.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

26. Propuesta: Implantación de sistemas de recogida eficientes y establecimiento de objetivos de incorporación de materiales reciclados. *Implementar sistemas de recogida eficientes y establecer objetivos de incorporación de materiales reciclados, con el objetivo de obtener un material reciclado de alta calidad.*

Es preciso introducir mejoras en los sistemas de recogida y tratamiento, en línea con otras propuestas de este estudio, así como establecer objetivos de incorporación de materiales reciclados en la producción de nuevos productos y la reducción de los niveles de impropios en las distintas fracciones de recogida.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones

públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En la medida en que la propuesta afecta a los servicios obligatorios que prestan las entidades locales, deben ser dichas entidades las que controlen dichos sistemas.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

27. 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.

El MITERD indica que esta medida debe valorarse conjuntamente con el Ministerio de Hacienda.

El MINHAC, por su parte en el ámbito de sus competencias señala que esta recomendación puede considerarse implementada por lo que respecta al plástico. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular (BOE del día 9), 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.

Gobernanza: Contratación y compra pública

28. Propuesta: Reasignación de recursos municipales. *Reasignar recursos en las entidades locales para dotar de personal con mayor especialización en materias de contratación en el ámbito de gestión de residuos.*

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 dedicación al seguimiento y control de los servicios hacen recomendable destinar más recursos al área de residuos de las entidades locales.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En la medida en que la propuesta afecta a los servicios obligatorios que prestan las entidades locales, deben ser dicha entidades las que incentiven la formación de sus técnicos municipales.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

29. Propuesta: Calidad técnica de los pliegos de licitación de los servicios de recogida de residuos. *Mejorar la calidad técnica de los pliegos de licitación de los servicios de recogida de residuos.*

Los pliegos de la recogida de residuos deben realizarse de forma técnicamente solvente para prevenir costes y problemas futuros. El pliego debe ser evolutivo, de modo que permita la incorporación de mejoras.

Respuesta: Propuesta rechazada.

Esta medida no aplica al MITERD, sino que es de aplicación a las entidades locales. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En la medida en que la propuesta afecta a los servicios obligatorios que prestan las entidades locales, deben ser dicha entidades las que incentiven la formación de sus técnicos municipales responsables de la elaboración de los pliegos para la contratación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos municipales.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

30. Propuesta: **Garantizar el cumplimiento del contrato reservado a centros especiales de empleo y empresas de inserción.** *Garantizar el cumplimiento del contrato reservado existente para el fomento de la preparación para la reutilización por parte de centros especiales de empleo y empresas de inserción mediante mecanismos de seguimiento e informativos.*

Se deberían introducir mecanismos de seguimiento y control para asegurar el cumplimiento de los porcentajes de contratos reservados mediante auditorías periódicas que verifiquen el cumplimiento de los requisitos, así como el seguimiento de la cantidad de productos reutilizados o preparados para su reutilización. También resultaría de utilidad facilitar a los ayuntamientos información sobre el funcionamiento de este tipo de contratos, así como modelos de contrato reservado.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales. Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

En la medida en que la propuesta afecta a los servicios obligatorios que prestan las entidades locales, deben ser los servicios de contratación de las entidades lo que velen por el cumplimiento de dichas cláusulas.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

Responsabilidad Ampliada del Productor

31. 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 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 tramitación un nuevo RD de neumáticos fuera de uso.

Así mismo el artículo 60 y la DF7 de la ley 7/2022 prevén su aplicación de forma novedosa para otros residuos (textiles, muebles, tabaco, etc). A este respecto se señala que está en las fases últimas de tramitación el RD correspondiente a los productos de tabaco. A lo largo de este año se prevé iniciar los trabajos para las toallitas húmedas que contienen plástico y los textiles. Así y para este último flujo se tendrá en cuenta la regulación que se está negociando a nivel comunitario⁵.

32. 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 MITERD 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 en marzo de 2024.

33. 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

⁵ COM(2023) 420 final

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 MITERD 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.

34. Propuesta: Puesta en marcha de programas piloto de sistemas de depósito, devolución y retorno (SDDR). *El ministerio competente en materia de residuos u organismo de coordinación interadministrativa en materia de residuos debería llevar a cabo un programa piloto para avanzar en la posible implementación de un SDDR en España para ciertos productos.*

De acuerdo con el informe de la AIReF el estudio del MITERD (Tragsatec, 2021) puso de manifiesto la viabilidad de la implementación de un SDDR en España, por lo que un programa piloto sería el siguiente paso natural.

La Ley 7/2022 incorpora su implementación en caso de no alcanzar objetivos de la gestión de residuos, por lo que este programa ofrecería evidencia y detectaría dificultades de forma temprana, facilitando y optimizando su posible implementación futura a nivel nacional.

La relación entre los SCRAP y SDDR puede ser compleja, pero ambos pueden coexistir con la política pública adecuada (Laubinger, Brown, Dubois y Börkey, 2022) por lo que el programa piloto deberá prestar atención (en la medida de lo posible) a la interrelación SCRAP-SDDR.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que la ley 7/2022 ya prevé en qué condiciones se puede establecer un SDDR. El desarrollo de experiencias piloto en las que podría haber un SDDR, se contempla para el caso de envases en el artículo 34.5 del Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases. Dicho artículo establece que sean las EELL o CCAA quienes lo promuevan. Por esta razón, y 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 atribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

Instrumentos económicos, fiscales y de financiación

35. Propuesta: Anticipación de la senda de tipos impositivos sobre el vertido. *Anticipar la senda de tipos impositivos sobre el vertido de residuos municipales, advirtiendo con la mayor antelación posible a los responsables de la gestión de residuos.*

El conocimiento del incremento previsto del impuesto con años de antelación ayuda a los responsables de la gestión de residuos a planificar tomando en cuenta esta evolución y aumentando así la eficacia del impuesto, tal como se ha puesto de manifiesto en la evidencia recogida en este estudio a nivel internacional.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MINHAC señala que la Ley 7/2022, en sus artículos 84 a 97, regula el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la co-incineración de residuos,

que se configura como un tributo “de carácter indirecto que recae sobre la entrega de residuos en vertederos, instalaciones de incineración o de coincineración para su eliminación o valorización energética”.

La finalidad del impuesto es el fomento de la prevención, la preparación para la reutilización y el reciclado de los residuos, con la fracción orgánica como fracción preferente y la educación ambiental, al objeto de desincentivar el depósito de residuos en vertedero, la incineración y su coincineración.

Dicho impuesto se configura como impuesto estatal aplicable en todo el territorio español, respecto del cual se prevé la cesión de la recaudación del mismo a las CCAA, que la gestión pueda ser asumida por las mismas y que estas puedan fijar tipos impositivos más elevados que los previstos en la normativa estatal.

Por tanto, el establecimiento de un calendario donde se recoja la previsión de los tipos impositivos del Impuesto a largo plazo debe ser consensuado con cada una de las CCAA, lo que no hace viable su anticipación.

Por otra parte, una anticipación en la modificación de tipos impositivos podría conducir a una planificación fiscal que conlleve prácticas indeseadas desde el punto de vista del tratamiento de residuos.

36. 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 en proceso.

El MINHAC afirma que no parece que sea posible elaborar una guía metodológica estándar que pueda resultar de aplicación a todos los municipios españoles, ya que las circunstancias, en cuanto a tamaño de los municipios, tipo de servicio de recogida de residuos (recogida puerta a puerta, en contenedores situados en la vía pública, en puntos limpios, etc.), tipo de edificaciones predominantes en el municipio o barrios (edificios de

viviendas más o menos grandes, viviendas unifamiliares, núcleos de población dispersos, etc.) son muy diversas.

37. Propuesta: Sistemas de pago por generación y bonificaciones. Promover el despliegue de sistemas de pago por generación (PxG) de residuos junto con bonificaciones por comportamientos de mejora en la recogida separada.

Según el estudio, debería promoverse el despliegue de tasas o, en su caso, prestaciones de carácter público no tributario asociadas a la gestión de residuos a nivel local, que aseguren la cobertura de costes exigida legalmente. Se recomienda promover los sistemas de pago por generación de residuos. Complementariamente, sería posible bonificar por el uso de punto limpio, por compostaje doméstico o por el uso de servicios de reutilización de residuos, entre otros.

Si bien la Ley 7/2022 contempla la posibilidad de que las entidades locales establezcan tanto sistemas de PxG como bonificaciones y reducciones sobre la tasa de residuos, se trata únicamente de una orientación. El despliegue de estos instrumentos en España es muy escaso en comparación con otros países con buenos resultados en los indicadores de desempeño y la evidencia aportada en esta evaluación demuestra la eficacia de estos instrumentos.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MNHAC considera que la Ley 7/2022 estableció que las entidades locales deben implantar con carácter obligatorio una tasa o una prestación patrimonial de carácter público no tributaria (PPPNT) por la prestación del servicio de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, específica, diferenciada y no deficitaria, que permita implantar sistemas de pago por generación. Dicha tasa o PPPNT debe incluir todos los costes del servicio, y se puede tener en cuenta la inclusión de sistemas para incentivar la recogida separada en viviendas de alquiler vacacional, la diferenciación o reducción en los casos de compostaje o de separación, la utilización de puntos limpios, la condición de familias en riesgo de exclusión social. La Ley otorgaba a las entidades locales un plazo de 3 años (hasta abril de 2025) para su implantación.

Por su parte el MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales.

Por lo anterior, y 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 atribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

38. 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 en proceso.

El MITERD indica que en lo que respecta a las inversiones que en gestión de residuos municipales se está realizando en el Marco del PRTR, asociadas a la C12.I3, dicho principio de jerarquía se ha tenido en cuenta en los fondos distribuidos a las CCAA en 2021⁶ y 2022 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.

⁶ https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/report_certificadoacuerdo3residuoscsm14-4-21_tcm30-525645.pdf

Sistemas técnicos de recogida y tratamiento

39. 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:

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 en proceso.

El MITERD indica que esta medida se podrá tener en cuenta la próxima distribución de fondos PRTR a las CCAA para mejorar la gestión de residuos.

40. Propuesta: Oferta de puntos limpios y difusión de su uso. Procurar ofrecer servicio de punto limpio fijo o móvil a toda la población española y difundir ampliamente su uso.

Se propone que ofrecer el servicio de punto limpio sea obligatorio para todos los municipios, ya sea directamente o mediante la prestación conjunta con otros municipios mediante las entidades supramunicipales, así como difundir ampliamente su uso y dar información de qué tipología de residuos se pueden aportar. Debería asegurarse la existencia de un punto limpio fijo en municipios a partir de un determinado número de habitantes y complementarlo con puntos limpios móviles para aquellos municipios de menor tamaño o zonas alejadas de los núcleos de población.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITERD indica que esta medida es de aplicación a las entidades locales.

Por tanto, y 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

De acuerdo a esa distribución de competencias (artículo 12), la legislación sobre bases de régimen local, son las entidades locales las que deben decidir cómo se organiza la gestión de los residuos de competencia local de la forma más eficiente posible, ello siempre respetando las obligaciones establecidas en la legislación estatal en materia de residuos. En consecuencia, y teniendo en cuenta lo que establece la ley 7/2022, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación.

No obstante, se señala que, al objeto de mejorar las recogidas separadas, los fondos territorializados a las CCAA en 2021 y 2022 para la implementación de la

política de residuos (C12.I3) contemplaban entre las actuaciones a financiar los puntos limpios, fijos y móviles (puede verse en las bases aprobadas en 2021⁷).

41. 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 MITERD indica que esta propuesta está en valoración.

42. Propuesta: Medidas de apoyo a la ciudadanía para la recogida separada de la fracción orgánica. *Sería recomendable difundir información acerca del uso de la bolsa compostable y el cubo aireado para un buen funcionamiento de la separación de la fracción orgánica en el hogar. También resulta recomendable repartir estos materiales como parte de las campañas comunicativas de implantación de la recogida separada de biorresiduos.*

La compra de estos materiales por parte de las entidades locales podría estar entre los conceptos elegibles de las subvenciones y ayudas destinadas a mejorar la separación de la fracción orgánica en origen.

Respuesta: Propuesta rechazada.

Esta medida no aplica al MITERD, sino que es de aplicación a las entidades locales.

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.

⁷ 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

En esta materia, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

De acuerdo a esa distribución de competencias (artículo 12), la legislación sobre bases de régimen local, son las entidades locales las que deben decidir cómo se organiza la gestión de los residuos de competencia local de la forma más eficiente posible, ello siempre respetando las obligaciones establecidas en la legislación estatal en materia de residuos. En consecuencia, y teniendo en cuenta lo que establece la ley 7/2022, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación.

No obstante, se señala que al objeto de mejorar las recogidas separadas, los fondos territorializados a las CCAA en 2021 y 2022 para la implementación de la política de residuos (C12.13) contemplaban entre las actuaciones a financiar, la recogida separada de biorresiduos, incluyendo como costes financiables cubos, bolsas compostables y campañas de sensibilización (puede verse en las bases aprobadas en 2021⁸).

Instrumentos informativos y de concienciación

43. Propuesta: Creación de puntos de atención locales relativos a la gestión de residuos. *Crear puntos de atención presenciales o virtuales por parte de las entidades locales para la gestión de residuos, dando relevancia al proceso de difusión de dichos canales.*

La instalación de oficinas de atención presenciales o virtuales sería recomendable para conseguir mejorar la interacción con los usuarios del servicio. Esto podría conllevar beneficios diversos como la mejora de los resultados de recogida separada, la reducción de incidencias y su detección y resolución más rápidas, el mayor conocimiento ciudadano sobre determinados aspectos de gestión de residuos, entre otros. Este instrumento puede ir acompañado de la creación de redes de asesores o agentes medioambientales que favorezca in situ sensibilizar a residentes y pequeños negocios sobre la gestión de residuos.

⁸ https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/prevencion-y-gestion-residuos/report_certificadoacuerdo3residuoscsm14-4-21_tcm30-525645.pdf

Respuesta: Propuesta rechazada.

Esta medida no aplica al MITERD, sino que es de aplicación a las entidades locales. 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, los residuos, la Ley 7/2022 y el resto de normativa estatal sectorial de residuos establece una clara distribución competencial entre las administraciones públicas y en ningún caso las competencias deberían entrar en conflicto, especialmente una vez producidas las transferencias a las administraciones territoriales.

De acuerdo a esa distribución de competencias (artículo 12), la legislación sobre bases de régimen local, son las entidades locales las que deben decidir cómo se organiza la gestión de los residuos de competencia local de la forma más eficiente posible, ello siempre respetando las obligaciones establecidas en la legislación estatal en materia de residuos. En consecuencia, y teniendo en cuenta lo que establece la ley 7/2022, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación.

Por último, cabe señalar que sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la propuesta, 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 mecanismos de coordinación o colaboración del estado con EELL en los que pueda impulsarse esta iniciativa, con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de gestión.

44. 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.

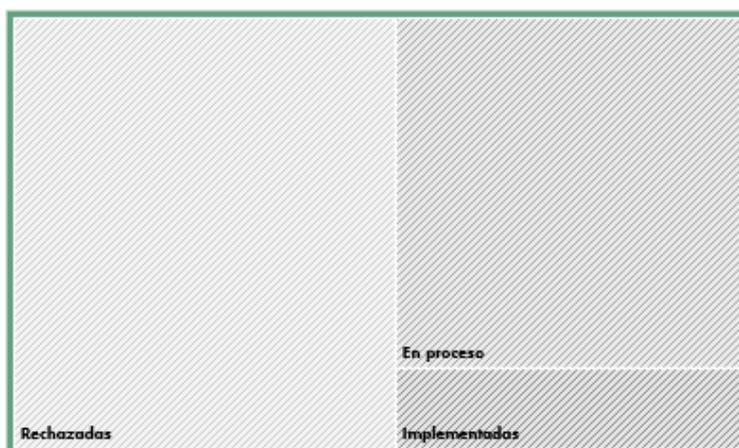
El MITERD indica que esta propuesta está ya se dispone de material gráfico de sensibilización sobre cierto contenido de la ley 7/2022 y RD 1055/2022 que está disponible en la web⁹.

IV.XI. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024

El resultado del seguimiento en 2024 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.XI.II.

Volumen de respuestas en función de su categoría



⁹ <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/sensibilizacion-participacion.html>

IV.XII. 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.XII.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.

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

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/>

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.XII.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 (MITUR).

V.XII. 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.I. 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, 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 (84por ciento de la financiación total concedida). Incluyendo el apoyo a la internacionalización concedió 144.000 M€ (70por 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.XII.II muestra los principales hallazgos y propuestas de la AIREF en el presente Bloque I.

Gráfico IV.XII.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 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.

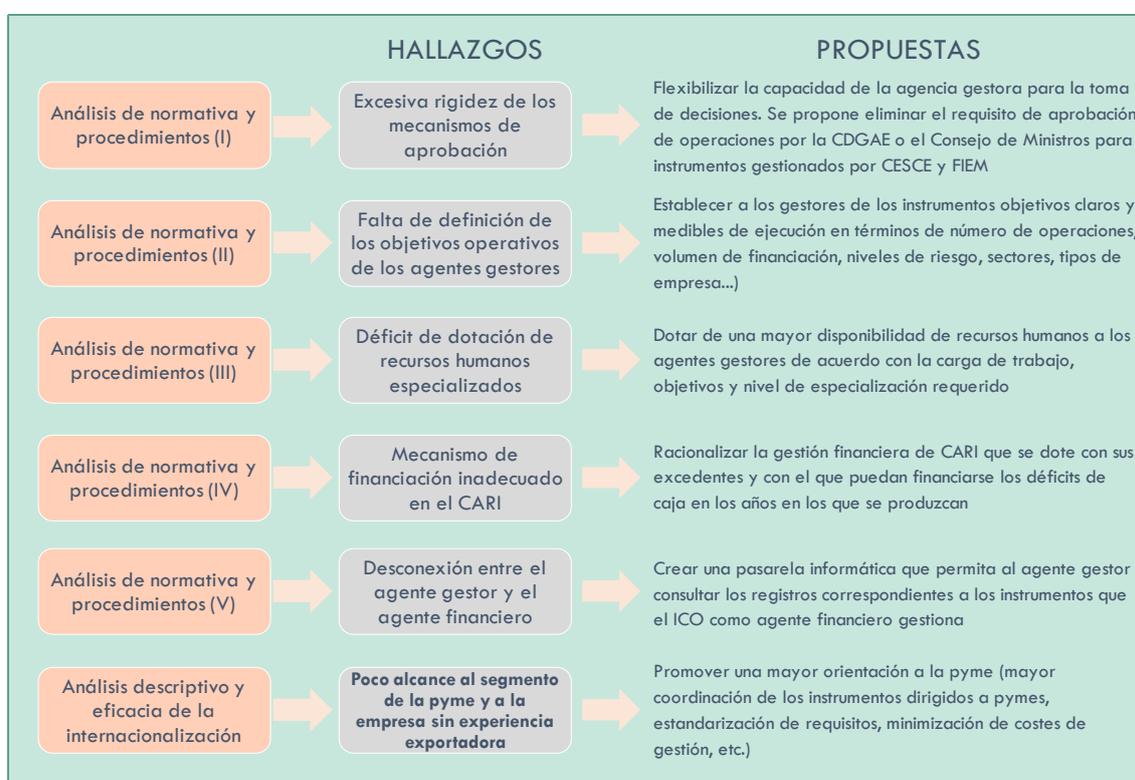
Con carácter general, la AIReF indica que se detecta un déficit de recursos humanos especializados en materia de instrumentos financieros en las distintas Administraciones analizadas. En el caso del ICO esta limitación de recursos se suple a través del sistema de intermediación bancaria, que permite 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.XII.III muestra los principales hallazgos y propuestas de la AIReF en el Bloque II.

Gráfico IV.XII.III. Principales hallazgos y propuestas del Bloque II

Instrumentos financieros para la internacionalización



IV.XII.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 recoge 17 propuestas las cuales son objeto de seguimiento en el presente informe. Junto a las mismas se acompañan las respuestas de MINECO, MITUR, 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 en proceso.

El MITUR señala que la propuesta está en fase de valoración. La Secretaría de Estado de Industria entiende que este Portal debería ser "único" para toda la Administración General del Estado. Desde la Secretaría de Estado de Industria se colaboraría en la difusión de este Portal. Por otra parte, indicamos que la SE de Industria ya realiza las herramientas consideradas en el portal, focalizado en proyectos industriales y en líneas de financiación del Ministerio, y de la AGE.

I.II. Evaluación de los instrumentos financieros públicos reembolsables de apoyo a sectores productivos

I.II.I. Turismo

2. Propuesta: Revisión del funcionamiento del FOCIT: Revisar el funcionamiento del Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (FOCIT), que incluya:

- La gestión del fondo debería realizarse con los medios humanos especializados adecuados y tal vez plantearse en el contexto del apoyo financiero transversal a los sectores productivos.
- Establecer un procedimiento de convocatoria permanente contra los fondos disponibles (siguiendo el mismo modelo que utiliza el FAIP, gestionado por SEPIDES).
- Crear mecanismos de coordinación adecuados con las comunidades autónomas que eviten conflictos competenciales, por ejemplo, mediante la aprobación de

la orden de bases de la convocatoria en la conferencia sectorial correspondiente.

Respuesta: Propuesta rechazada.

El MITUR indica que el funcionamiento del Fondo fue revisado recientemente (Real Decreto 1072/2021, de 7 de diciembre, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística, F.C.P.J., en el marco del PRTR), regulación directamente condicionada por la competencia exclusiva de las CCAA en materia de turismo (tal y como declaró la sentencia del Tribunal Constitucional 200/2009, de 28 de septiembre de 2009, respecto de una regulación anterior del Fondo), lo cual cierra la posibilidad de dictar una orden de bases como sugiere el informe de la AIReF.

Debe, por tanto, categorizarse la respuesta 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. La competencia de las CCAA en esta materia se regula conforme a lo establecido en el artículo 148.1.18 de la Constitución Española, y así figura recogido en todos los Estatutos de Autonomía en vigor.

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. De este modo, la propuesta se rechaza por imposibilidad competencial de implementación.

Sin perjuicio de la orientación dada a la respuesta para responder en sentido estricto a la pregunta de si se ha implementado o no la recomendación, lo anterior no obsta para que el Estado, en el ámbito de sus competencias de coordinación o impulso, realice propuestas en el marco de la Conferencia Sectorial de Turismo con objeto de fomentar este tipo de propuestas como instrumentos de mejoras de la gestión pública.

1.1.1. Industria

3. 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 MITUR indica que la propuesta está en proceso, está prevista su implementación normativa en 2025.

I.II.III. Innovación y Digitalización

4. 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-Invierte 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 MITDFP en el ámbito de sus competencias, y de cara a la creación de una línea de financiación para prestar apoyo al sector audiovisual para 2024, señala que incluirá en la resolución que regule la concesión del préstamo al Instituto de Crédito Oficial (ICO), la obligación a ICO, promotor público, de llevar a cabo el 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.

Por su parte el MICIU señala que se prevé implementar las siguientes medidas:

- 1) En el periodo 2024-2025: 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.
- 2) De manera continua: 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.

De conformidad con el MINECO la propuesta está en valoración debido a que el análisis de gestión de los fondos de AXIS preserva sus criterios de inversión ya que limita sus aportaciones de capital y financiación a que la suma de todas las aportaciones públicas a una misma empresa no supere nunca el 49por ciento de su capital. Siempre en cada operación existe un inversor privado ancla y otros inversores privados que aportan la mayoría del capital o la financiación.

La SEPI indica que, en los apoyos financieros mediante aportaciones de capital, SEPIDES siempre se coordina con los agentes públicos que coinviertan también en las empresas y hay un procedimiento de seguimiento de la evolución de las inversiones:

https://sepides.es/wp-content/uploads/2023/02/20230131_Manual_Gestion_y_Analisis-FAIIP.pdf

Este procedimiento de SEPIDES se podría completar si se establece un sistema de coordinación/seguimiento conjunto entre los agentes implicados, para recoger la trazabilidad y el resultado de las actuaciones.

Igualmente, SEPI/SEPIDES consideran acertadas las recomendaciones (incluidas en el estudio de la AIReF publicado con fecha 31 de julio de 2023) relacionadas con la creación de un portal financiero que facilite la difusión de instrumentos financieros, actuando como una ventanilla única para formación, asesoramiento y gestión dirigida a las empresas beneficiarias potenciales. Por todo ello, la propuesta se encuentra en valoración.

5. 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 en proceso.

La tutela de la entidad ENISA corresponde al Ministerio de Industria y Turismo. Este Ministerio destaca que, para cumplir la adenda del PRTR; ha realizado una propuesta para incluir en la LPGE para 2024 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.

El MITUR indica que la propuesta estará implementada en 2024 con la medida del Componente 13, Inversión 12 de la adenda al PRTR (https://planderecuperacion.gob.es/sites/default/files/2023-11/29112023_adenda_plan_de_recuperacion_componente13.pdf)

El MITDFP, en el ámbito de sus competencias, y de cara a la creación de una línea de financiación para prestar apoyo al sector audiovisual para el 2024, el MITDFP va a incluir en la resolución que regule la concesión del préstamo al Instituto de Crédito Oficial (ICO), la obligación a ICO, promotor público, de llevar a cabo el 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.

6. 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 DG de Comercio Internacional e Inversiones (COMINVER) indica que se está valorando cómo implementar este grupo de trabajo, especialmente una vez que todos los instrumentos de apoyo financiero a la internacionalización han pasado a estar integrados en el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

I.III. Evaluación del modelo conjunto de intervención

7. **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.

8. **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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

II BLOQUE II: Instrumentos financieros para la internacionalización

II.1. Análisis de normativa y procedimientos

12. 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.

13. 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 2024-2025.

14. 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.

La DG COMINVER 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.

15. 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 Economía el ICO lleva intentando resolver esta cuestión tres años con la Secretaría de Estado de Comercio a través de cambios normativos en la LGPE. La partida presupuestaria ampliable, dotada con 30.000 euros, establecida anualmente en 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, las estimaciones del resultado

reflejan pérdidas estimadas en 38 y 57,8 millones de euros, respectivamente, según las últimas estimaciones del ICO realizadas en mayo de 2023 (descontados los costes estimados de gestión ICO por, aproximadamente, 1 millón de euros anuales). Ante estas previsiones, la Dirección Gral. de Comercio Internacional e Inversiones (DG COMINVER) ha intentado en varias ocasiones durante 2022 que el Ministerio de Hacienda aceptase retener el resultado del 2022 en una cuenta titularidad de la Secretaría de Estado de Comercio, lo que, previa autorización de la DG COMINVER, permitiría al ICO compensarse de las pérdidas previstas para el año 2023 y no tener efecto en su caja. Sin embargo, las acciones llevadas a cabo por la DG COMINVER no han tenido resultados positivos.

DG COMINVER indica que se está valorando cómo implementar esta medida, previsiblemente a través de la preparación de un anteproyecto de ley que actualice la normativa de funcionamiento de CARI. En particular, se está planteando la creación de un fondo del CARI, dotado de forma inicial y gradualmente con fondos procedentes del FIEM, de forma que se evite cualquier perjuicio al Tesoro público, en el que se acumularían los beneficios de CARI hasta un determinado nivel (los excedentes se transferirían a Tesoro Público), para hacer frente a las posibles pérdidas que pueda tener el instrumento en determinados momentos temporales.

16. 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 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 tanto la del MINECO, en la fase de originación de operaciones (que ya está disponible para ICO desde 2021 para FLEM y se lanzará en las próximas semanas para CARI), como la del ICO, en la fase de formalización y administración (cuyo acceso por parte de la Secretaría de Estado de Comercio todavía está pendiente de implementarse). Sin perjuicio de lo anterior, y mientras no se disponga de acceso que permita un uso fiable de los las bases de datos de ICO, los gestores del FLEM 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 están diseñando un sistema de intercambio periódico de información estandarizada a través de ficheros Excel, que permita 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.

17. 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.

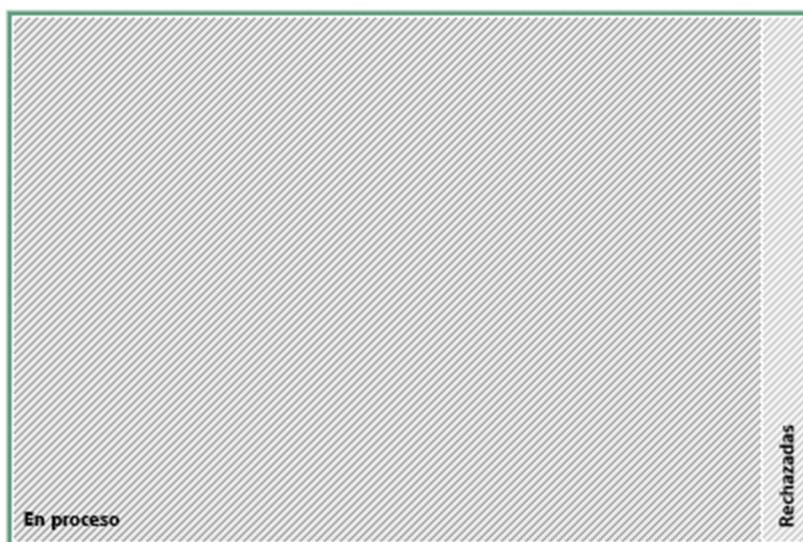
La Secretaría de Estado de Economía señala que se está valorando cómo implementar esta medida. No obstante, en relación con el CARI, el mismo solo puede dar apoyo a entidades financieras en operaciones de crédito comprador de exportación. Y las entidades financieras solo estudian estas operaciones con 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 está planteando potenciar otros instrumentos, como por ejemplo, a través del incremento de la dotación presupuestaria de la Línea PYME Pequeños Proyectos de FIEM.

IV.XII. IV. Gráfico cuantitativo del seguimiento 2024

El resultado del seguimiento en 2024, del *spending review* relativo a la **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.XII.

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 |
| IPEEM: | Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad |
| 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 |
| MITERD: | Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico |
| MITES: | Ministerio de Trabajo y Economía Social |
| MITMS: | Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible |
| MITUR | Ministerio de Industria y Turismo |
| 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**